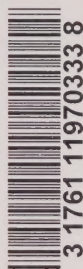


CA1
XC 71
- 2009
T53

Government
Publications



HOUSE OF COMMONS
CANADA



TOWARDS IMPROVING ACCESS TO EI BENEFITS FOR WOMEN IN CANADA

Report of the Standing Committee on the Status of Women

**Hedy Fry, MP
Chair**

JUNE 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9


TOWARDS IMPROVING ACCESS TO EI BENEFITS FOR WOMEN IN CANADA

Report of the Standing Committee on the Status of Women

**Hedy Fry, MP
Chair**

JUNE 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119703338>

STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

CHAIR

Hedy Fry

VICE-CHAIRS

Patricia Davidson

Irene Mathysen

MEMBERS

Sylvie Boucher

Johanne Deschamps

Cathy McLeod

Tilly O'Neill-Gordon

Nicole Demers

Candice Hoepfner

Hon. Anita Neville

Lise Zarac

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Bélisle

Jacques Maziade

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Clara Morgan, analyst and Shahrzad Mobasher Fard, analyst

THE STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

has the honour to present its

SIXTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the Consequences and Effects the Current Employment Insurance (EI) Programs have on Women in Canada and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.....	1
CHAPTER 1: THE EI PROGRAM	3
I. Evolution of the Employment Insurance Program	3
II. Reforms Introduced In Budget 2009	5
III. Overview of the Employment Insurance Program.....	5
A. EI Coverage	5
B. Applying for Benefits.....	9
C. Employment Insurance Premium Rates	9
D. Types of EI Benefits, Qualification Requirements and Duration of Benefits	10
1. Regular benefits	11
2. Special benefits.....	12
E. Extending Access to Self-Employed Individuals	14
CHAPTER 2: WOMEN'S LABOUR MARKET REALITIES	17
I. Unemployment Rates, Past Recessions and the Current Recession	17
II. Non-Standard Employment Patterns	23
A. Women and Part-time Employment.....	25
B. Women and Temporary Employment	28
C. Women's Earnings	29
D. Choice and Women's Part-Time Work	30
CHAPTER 3: EFFECTS OF THE EI PROGRAM ON WOMEN	33
I. The Effects of the Current EI System on Women	34
A. Effect on the Part-Time Worker versus the Full-Time Worker	35

B.	Minimum Qualification Requirements	35
C.	Duration of Benefits and People Who Have Exhausted their Benefits.....	36
D.	Calculation of Benefits.....	39
II.	Proposed Reforms	41
A.	Uniform Qualification Requirements	41
B.	Changing Qualification Requirements from Hours to Weeks.....	41
C.	Extending Benefits Duration	42
D.	Waiting period.....	43
E.	Maximum Rate of Weekly Benefits.....	44
F.	Calculation of Average Weekly Insurable Earnings and Divisor Rule.....	44
III.	The Effects of New Entrant and Re-entrant Rules (NERE).....	45
IV.	Maternity/Parental Benefits.....	46
A.	Positive Effects of Maternity/Parental Benefits	47
B.	Inequities in Maternity/Parental Benefits	48
C.	Maternity/Parental Benefits Reinforce Women's Role as Caregivers	49
D.	Proposed Reforms.....	50
V.	Sickness Benefits and Compassionate Care Benefits	51
A.	Proposed Reforms.....	53
VI.	Training and Development for Unemployed Women	54
VII.	EI Premium Exemptions	56
VIII.	Reforming the EI program—A New Architecture	57
CONCLUSION		59
LIST OF RECOMMENDATIONS.....		61
APPENDIX 1		67
APPENDIX 2		69

APPENDIX 3 71

APPENDIX 4 73

APPENDIX 5 75

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 81

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS 85

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 87

MINUTES OF PROCEEDINGS..... 89

DISSENTING OPINION: CONSERVATIVE PARTY 91

SUPPLEMENTARY OPINION: LIBERAL PARTY 95

SUPPLEMENTARY OPINION: BLOC QUÉBÉCOIS..... 97

SUPPLEMENTARY OPINION: NEW DEMOCRATIC PARTY 101

INTRODUCTION

On February 12, 2009, the Standing Committee on the Status of Women agreed to study the effects and consequences of the Employment Insurance (EI) program on women. The Committee devoted ten meetings to the study during which we heard from a range of witnesses including women's organizations, academics and departmental officials.

Since its inception, the Committee has been concerned with women's economic and income security. This study builds on our prior work and recommendations including our 2007 report, *Improving the Economic Security of Women: Time to Act*¹ and our 2005 report, *Interim Report on the Maternity and Parental Benefits under Employment Insurance: the Exclusion of Self-Employed Workers*.²

Our present report begins with an overview of the current EI program. This is followed by a discussion of women's labour market realities and employment patterns. The third chapter addresses the EI program's effects on women and various concerns raised by witnesses. It discusses improvements that can be made to the EI program in order to address women's specific labour market realities and caregiving and family responsibilities.³

1 Available at:
<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/fewo/reports/rp3034875/feworp21/feworp21-e.pdf>.

2 Available at:
http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/fewo/reports/rp2148183/FEWO_Rpt05/FEWO_Rpt05-e.pdf.

3 Even though members of the Conservative Party of Canada supported the spirit in which the recommendations were made, they did not agree with some of the amendments made. They will therefore table a dissenting report.

CHAPTER 1: THE EI PROGRAM

This chapter provides a short overview of the EI program including current reforms being considered for extending EI maternity and parental benefits to the self-employed. The chapter begins with a description of how the EI program has evolved since its inception in 1940. It then discusses the program's coverage, benefits and eligibility criteria.

I. Evolution of the Employment Insurance Program

Employment insurance (EI), formerly known as unemployment insurance (UI), is a national program that provides financial support to the unemployed. EI was first enacted in Canada in 1940. The *Unemployment Insurance Act* set out to "provide financial assistance to unemployed persons, to find suitable employment for Canadians, to move people from areas of high to low unemployment, and to provide aid to the disadvantaged."⁴ During its first year of operation, UI coverage⁵ represented approximately 42% of the workforce. By the end of the 1960s, this coverage had expanded to about 68% of the workforce.⁶

Significant reforms were made to the program with the enactment of the *Unemployment Insurance Act* of 1971. An important objective was to provide "adequate" income support for all persons experiencing temporary earnings interruptions. The UI Act of 1971 provided "nearly universal coverage, eased eligibility, and added new special benefits such as sickness, maternity and retirement benefits."⁷ During the 1970s, the Variable Entrance Requirement (VER) was introduced which determined the claimant's qualifying requirement for UI based on the unemployment rates prevailing in the claimant's region of residence.⁸

Major changes were again made to the program in the 1990s. Following the federal government's Skills Security Review in 1994, the *Employment Insurance Act* was enacted in 1996 and the program was renamed Employment Insurance (EI). Program changes were designed to ensure that unemployed workers returned to work as quickly as

4 Zhengzi Lin, *Employment Insurance in Canada: Recent Trends and Policy Changes*, September 1998, Statistics Canada, p. 5, http://papers.ssrn.com/scl3/papers.cfm?abstract_id=134708.

5 'Coverage' refers to the percentage of unemployed workers who receive UI/EI benefits when they lose their jobs.

6 Ibid., p. 6.

7 Ibid., p. 7.

8 Ibid.

possible.⁹ The program was converted to an hours-based system with 35 hours a week representing the average hours worked by Canadian workers. However, women were averaging less hours of work; hence it became much more difficult for unemployed women to qualify for EI.¹⁰ The Committee heard from several witnesses that as a result of these reforms, EI coverage rates have dropped for many unemployed workers, including women, largely because minimum qualifications requirements became more stringent.¹¹

Other reforms were put in place in the mid-1990s such as reducing the maximum duration of benefits from 50 to 45 weeks; changing the rules for new entrants and re-entrants so that more hours of work were needed to qualify for EI; the introduction of a family supplement for low-income families; and, a premium refund for workers earning \$2,000 or less. The EI program's special benefits were enhanced in 2000. For example, the federal government extended the duration of parental benefits and reduced qualification requirements for maternity, parental and sickness benefits from 700 hours to 600 hours. In its 2009 Budget, the government proposed to extend maternity and parental benefits to the self-employed.

Financing of the EI program initially involved employer, employee and government contributions. In the 1990s, this financing arrangement was altered so that employers and employees became the sole contributors with employers paying 1.4 times the amount contributed by employees. The EI Act also established the Employment Insurance Account. In an effort to improve the management and governance of the EI Account,¹² Budget 2008 announced the creation of the Canada Employment Insurance Financing Board (CEIFB). This Crown corporation will manage a separate \$2 billion EI reserve¹³ and set EI premium rates under a modified rate-setting process.

9 Monica Townson and Kevin Hayes, *Women and the Employment Insurance Program*, November 2007, Canadian Centre for Policy Alternatives, p. 4.
http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2007/Women_and_the_EI_Program.pdf

10 Ibid., p. 8.

11 For example, Mr. Ken Battle, President, Caledon Institute of Social Policy, *FEWO Evidence*, March 5, 2009; Mr. Richard Shillington, Senior Associate, Informetrica Limited, *FEWO Evidence*, February 26, 2009; Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009.

12 According to HRSDC, the CEIFB will be responsible for implementing an improved EI premium rate-setting mechanism; managing a separate bank account where excess EI revenues are held; and maintaining a \$2 billion cash reserve as a contingency fund to support premium rate stability (see: <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/ceifb/index.shtml>).

13 This reserve would be contained outside the EI Account.

II. Reforms Introduced In Budget 2009

*Budget 2009: Canada's Economic Action Plan*¹⁴ provides \$30 billion in support to the Canadian economy. The Budget indicated an intention to strengthen benefits for Canadian workers by implementing the following initiatives related to the EI Program:

- Increasing for two years all regular EI benefit entitlements by five extra weeks and increasing the maximum benefit duration to 50 weeks from 45 weeks at an estimated cost of \$1.15 billion.
- Providing \$500 million over two years to extend EI income benefits for Canadians participating in longer-term training, benefiting up to 10,000 workers.
- Extending work-sharing agreements by 14 weeks, to a maximum of 52 weeks, so that more Canadians can continue working. This measure is estimated to cost \$200 million over two years.
- Consulting with Canadians and developing options to provide self-employed Canadians with access to EI maternity and parental benefits.

In addition, the 2009 Federal Budget freezes EI premium rates at \$1.73 per \$100 of insurable earnings for both 2009 and 2010 at a cost of \$4.5 billion. It will also increase funding for training delivered through the EI program by \$1 billion over two years.

III. Overview of the Employment Insurance Program

This section presents an overview of the EI program including EI coverage, qualification requirements, premium rates, and types of benefits. Issues raised by witnesses and suggested reforms will be discussed in Chapter 3.

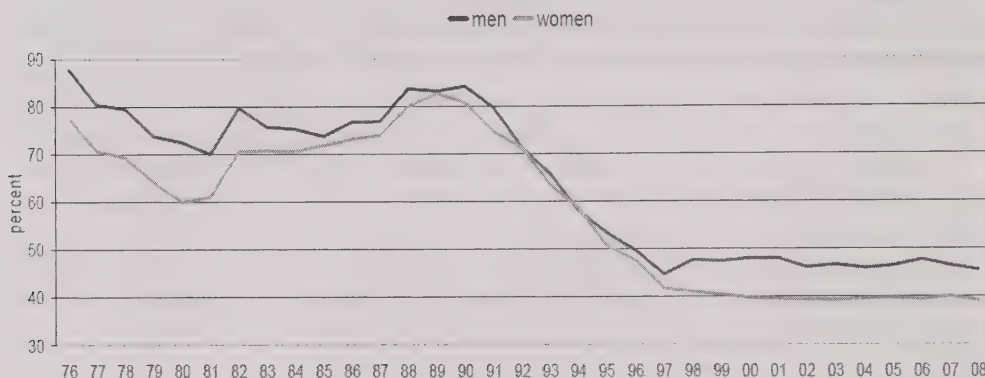
A. EI Coverage

Except in the case of self-employed fishers, EI does not cover self-employed workers. For workers who have an employer-employee relationship, coverage is essentially universal, with a few exceptions however. Some examples of employment not covered under EI include: the employment of a member of a religious order who has taken a vow of poverty; the employment of a person involved in rescue work provided that person is not regularly employed by the employer for that purpose; and employment of a person in

connection with a circus, fair, parade, carnival or similar activity. These exceptions are identified in subsection 5(2) of the *Employment Insurance Act* as well as sections 7, 8 and 9 of the *Employment Insurance Regulations*.¹⁵

The Committee heard that coverage for both unemployed women and men has significantly declined since 1976 as demonstrated in Figure 1. As one witness pointed out, the gap between women and men has widened since the mid-1990s.¹⁶

Figure 1: Percentage of Unemployed Receiving Regular Employment Insurance Benefits, by Gender, 1976-2008



Source: Ken Battle, "Gender aspects of Employment Insurance, presentation to the Commons Standing Committee on the Status of Women, *FEWO Evidence*, March 2009.

Witnesses raised concerns over the extent that the EI program provides insurance coverage for unemployed women. The Committee heard that coverage rates have declined for unemployed women from 82.6% in 1989 to 39.1% in 2008.¹⁷

The Committee learned that these figures are based on the regular EI beneficiaries to unemployed ratio or B/U ratio, where U, the denominator, represents the total unemployed population. For Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), this type of ratio does not provide an accurate measure of coverage rates. For other witnesses, such a measure provides a much more accurate picture of the insurance

15 The Minister of National Revenue determines whether employment is or is not insurable for the purposes of the Employment Insurance program.

16 Mr. Ken Battle, President, Caledon Institute of Social Policy, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1120).

17 Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1150).

coverage of unemployed Canadians. As one witness noted, "it is absolutely essential to look at the reality of the labour market, that is, who's unemployed versus who's receiving benefits."¹⁸

The EI coverage rate can also be measured using another ratio that considers the unemployed who have paid EI premiums in the previous 12 months. This alternative ratio is the B/UC ratio, or the 'beneficiaries to unemployed EI contributors' ratio. The B/UC ratio consists of a modification of the B/U ratio in which the number of unemployed (U) is replaced by the number of unemployed who had been paying EI premiums in the previous 12 months (UC).

The Committee heard from HRSDC that 81% of women were eligible for regular benefits. This 81% figure represents women who were able to fulfill the minimum qualification requirements under the EI program.¹⁹ As Mr. Richard Shillington explained to us:

Think of EI as a series of hurdles. To be eligible for your benefit, you first of all have to have had paid employment—self-employment doesn't count. You have to have a certain number of hours. You have to have left your job for the right reason—you can't be fired; it has to be a lay-off.²⁰

Another witness further elaborated on the usage of government EI statistics:

The government likes to argue that 80% of all currently employed workers would qualify for regular EI benefits if they were to lose their jobs. However, this ignores the fact that job loss particularly affects those with unstable patterns of work, such as workers on reduced hours before a layoff as well as part-time, temporary, and contract workers. It also ignores the fact that many unemployed workers qualify for EI for a shorter period of time but quickly exhaust their benefits.²¹

Even though the Employment Insurance Coverage Survey provides data on B/U and B/UC rates, as shown in Figure 2, these data are not disaggregated by gender. Only the eligibility rate for unemployed people with a recent job separation is disaggregated by gender but not for all groups identified including people who worked full-time and people who worked part-time.

18 Ibid. (1235).

19 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2 (1120).

20 Mr. Richard Shillington, Senior Associate, Informetrica Limited, *FEWO Evidence*, February 26, 2009 (1140).

21 Ms. Barbara Byers, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1115).

Figure 2: Eligibility Measures Collected via Statistics Canada's Employment Insurance Coverage Survey, 2004-2007

	2007 (%)	2006 (%)	2005 (%)	2004 (%)
B/U ratio	44.2	46.1	44.8	43.6
B/UC ratio	63.1	67.8	65.4	63.5
Eligibility rate for unemployed people with a recent job separation that qualified under EI	82.3	82.7	83.4	80.4
...for unemployed youth	45.9	47.0	49.8	48.5
...for unemployed adult women	87.7	85.4	87.2	82.3
...for unemployed adult men	90.4	91.5	90.2	89.6
...for people who had worked full-time	90.0	86.7	90.4	87.6
...for people who had worked part-timepart-time	33.6	53.8	43.1	42.8
...for people who had worked full and part-timepart-time	81.0	68.9	77.3	80.5
...for immigrants	87.6	77.5	77.3	75.0

* The beneficiary to unemployment ratio represents the proportion of unemployed individuals who received or will receive EI regular benefits. The denominator includes many unemployed individuals for whom EI has never provided access to benefits, such as for example, individuals with no employment in the last 12 months and self-employed workers excluding fishers.

** The beneficiaries to unemployed EI contributors ratio is a modification of the B/U ratio in which the number of unemployed is replaced by the number of unemployed who had been paying EI premiums in the previous 12 months.

*** Proportion of EI contributors who received or will receive EI regular benefits.

Source: Human Resources and Skills Development Canada, *2008 Monitoring and Assessment Report*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2008/chapter5_1.shtml.

Given that the Committee heard witnesses discuss various approaches to measuring EI coverage rates, there is a need for HRSDC and Statistics Canada to monitor and track coverage rates disaggregated by gender for all three rates: B/U, B/UC and the eligibility rate for unemployed people.

RECOMMENDATION 1:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada, in coordination with Statistics Canada, produce a public monthly report on Employment Insurance coverage rates using gender disaggregated data for the B/U ratio, B/UC ratio and for the proportion of Employment Insurance contributors who received or will receive Employment Insurance regular benefits, including full-time and part-time workers and age category 15 years and older so as to improve monitoring of the Employment Insurance program's coverage of unemployed women and men.

B. Applying for Benefits

In order to receive EI benefits, individuals must submit an application either on-line or in person at a Service Canada location. In the case of unemployment, this application should be made as quickly as possible after the last day of work. Failure to apply within four weeks after one's last day of work could result in a loss of benefits.

The Committee heard that for unemployed rural women who do not have access to the internet, applying for EI benefits can be a challenge. In particular, women have to travel long distances to reach a Service Canada location.²²

Individuals must satisfy several conditions to be eligible for benefits. If the claimant disagrees with an EI-related decision, he or she has the right to appeal the decision to a Board of Referees²³ or to an Umpire.²⁴

C. Employment Insurance Premium Rates

The employee premium rate was set at \$1.73 per \$100 of insurable earnings by the Canada Employment Insurance Commission in 2008 and 2009. For 2009, Maximum Yearly Insurable Earnings (MYIE)²⁵ are \$42,300. In 2009, the annual maximum employee contribution is approximately \$732. The employer contribution to EI is equal to 1.4 times the premium paid by the employee. Thus, the employer premium rate is \$2.42 per \$100 of

22 Ms. Nancy Baroni, Coordinator, Gender Budget, Canadian Feminist Alliance for International Action, April 2, 2009 (1220).

23 The Board of Referees is an independent and impartial administrative body comprising three members of the community.

24 Umpires are generally judges of the Trial Division of the Federal Court of Canada.

25 Maximum Yearly Insurable Earnings are indexed according to the formula contained in section 4 of the *Employment Insurance Act*, which is based on growth in aggregate industrial average weekly earnings as published by Statistics Canada.

insurable earnings up to this year's MYIE. In 2009, the maximum annual employer contribution per employee is roughly \$1,025. The premium rates presented above are applicable to all Canadian provinces and territories excluding the province of Quebec.

In 2009, the EI premium rate in Quebec is set at \$1.38 for every \$100 of insurable earnings up to this year's MYIE. The annual maximum contribution made by an employee in Quebec is roughly \$584. The employer premium rate in Quebec is \$1.93 per \$100 of insurable earnings up to MYIE, for a total maximum annual contribution per employee of approximately \$817. Lower premium rates in Quebec as compared to the rest of Canada are explained by the fact that this province finances its own parental benefits.

Figure 3 presents the employee/employer premium rates, the maximum insurable earnings and the maximum employee/employer contributions under the EI program for Quebec and the rest of Canada.

Figure 3: Employee and Employer Premium Rates, Maximum Insurable Earnings and Maximum Contributions under the Employment Insurance Program, Quebec and the Rest of Canada (Effective January 1, 2009)

	Quebec	Rest of Canada
Employee Premium Rate (per \$100 of insurable earnings)	\$1.38	\$1.73
Employer Premium Rate (per \$100 of insurable earnings)	\$1.93	\$2.42
Maximum Yearly Insurable Earnings	\$42,300	\$42,300
Maximum Employee/Employer Contributions	\$584/\$817	\$732/\$1,025

Source: Human Resources and Skills Development Canada and Department of Finance Canada.

D. Types of EI Benefits, Qualification Requirements and Duration of Benefits

There are four types of EI income benefits: regular benefits, special benefits, work-sharing benefits, and fishers' benefits. Our focus in this report is on regular and special benefits.

The weekly benefit level for regular and special benefits is equal to 55% of average weekly insurable earnings.²⁶ Average weekly insurable earnings are calculated over the larger of the following two divisors: the number of weeks in which a claimant had earnings in the last 26 weeks of the qualifying period (also called the maximum rate calculation period) or the divisor (i.e. 14 to 22 depending on the regional rate of unemployment).

26 The effective benefit rate is higher for claimants who are entitled to the family supplement, a payment made to claimants who are entitled to the Canada Child Tax Benefit.

1. Regular benefits

According to HRSDC, individuals who become unemployed due to a shortage of work, either seasonal or cyclical, may be eligible for regular benefits under EI.

In order to qualify for EI regular benefits, the claimant must be involuntarily unemployed, be without earnings for at least seven consecutive days and meet the minimum number of hours of insurable employment²⁷ (i.e. the minimum qualification requirement) for the regional rate of unemployment during the qualifying period (i.e. during the last 52 weeks or since the individual's last claim). Note that the minimum qualification requirement varies inversely with the unemployment rate: from 420 hours in regions with an unemployment rate over 13% to 700 hours in regions with an unemployment rate below 6%. Please refer to Appendix 1 for the minimum qualification requirement per regional rate of unemployment.

New entrants to the labour market and re-entrants (NERE),²⁸ however, are required to obtain at least 910 hours of work to qualify for regular benefits. Under the previous Unemployment Insurance program, new entrants and re-entrants were required to work an equivalent of 180 to 300 hours, depending on the regional unemployment rate.²⁹

As part of the government's Budget 2009 temporary initiative, "The extended duration of Employment Insurance (EI) Regular Benefits", the length of time regular benefits can be paid is between 19 and 50 weeks. Once this initiative lapses in September 2010, the duration of benefits will range from 15 weeks to 45 weeks. For new entrants and re-entrants to the labour market, the current duration of regular benefits varies between 22 and 50 weeks.

27 Insurable income can be from full-time or part-time work, whether with one employer or more than one employer.

28 According to section 7(4) of the *Employment Insurance Act*: An insured person is a new entrant or a re-entrant to the labour force if, in the last 52 weeks before their qualifying period, the person has had fewer than 490

(a) hours of insurable employment; (b) hours for which benefits have been paid or were payable to the person, calculated on the basis of 35 hours for each week of benefits; (c) prescribed hours that relate to employment in the labour force; or (d) hours comprised of any combination of those hours.

According to Section 7(4.1) of the *Employment Insurance Act*: An insured person is not a new entrant or a re-entrant if the person has been paid one or more weeks of special benefits referred to in paragraph 12(3)(a) or (b) in the period of 208 weeks preceding the period of 52 weeks before their qualifying period or in other circumstances, as prescribed by regulation, arising in that period of 208 weeks.

29 Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1150).

2. Special benefits

Four types of special benefits are provided to eligible claimants: sickness, maternity, parental, and compassionate care benefits. In order to qualify for EI special benefits, individuals must have at least 600 hours of insurable employment in the qualification period³⁰ (i.e. in the last 52 weeks or since the last claim). Below is a description of the qualification requirements and benefit entitlements as stipulated in the EI Act and on the Service Canada website:

- Sickness benefits provide income support to those individuals who are unable to work due to illness, injury and quarantine. Claimants receive up to 15 weeks of insurable benefits.
- Maternity benefits are payable to the birth mother or surrogate mother for a maximum of 15 weeks.
- Parental benefits are payable to a 'major attachment claimant' to care for one or more new-born children of the claimant or one or more children placed with the claimant for the purpose of adoption under the laws governing adoption in the province in which the claimant resides. A claimant can receive up to 25 weeks of parental benefits.
- Compassionate care benefits are intended for individuals who have to be absent from work to provide care or support to a gravely ill family member at risk of dying within 26 weeks. These individuals must also show that their regular weekly earnings from work have decreased by more than 40%. A claimant receives six weeks of compassionate care benefits.

The Committee heard from HRSDC departmental officials that “[o]verall, women are net beneficiaries of the EI program, as they receive more in benefits than they contribute in premiums.” In particular, 97% of women working full-time qualify for special benefits. As one departmental witness testified:

Women's access to these EI special benefits, which include maternity and parental, is very high. In fact, 97% of women working full-time qualify for these special benefits.

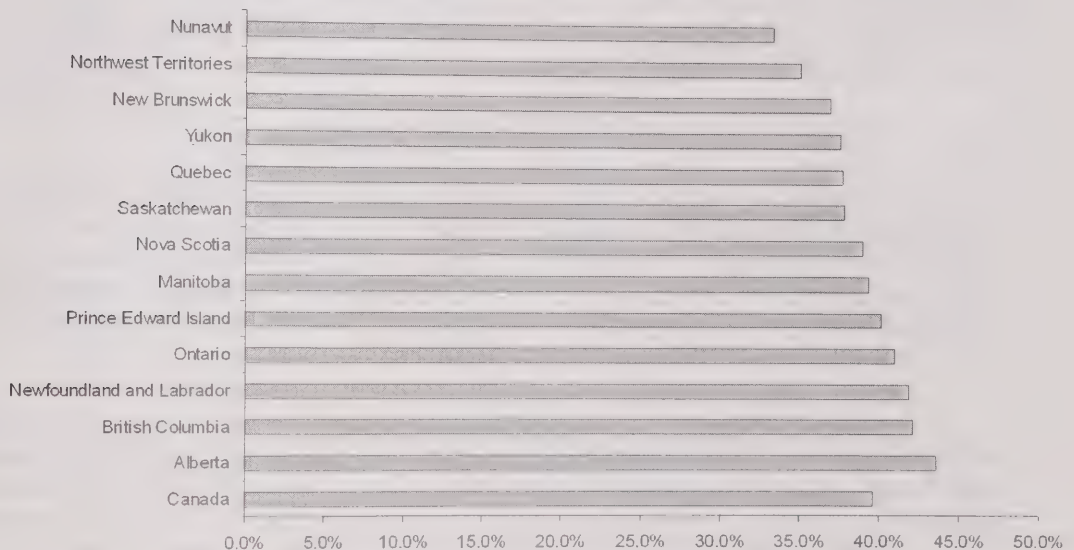
Women accounted for 68% of the special benefit claims and received 84% of the \$3.7 billion paid in special benefits in 2006-2007.³¹

30 Defined as a 'major attachment claimant.'

31 Mr. Paul Thompson, Associate Assistant Deputy Minister, Skills and Employment Branch, Department of Human Resources and Skills Development, *FEWO Evidence*, March 10, 2009 (1110).

However, women are not the net beneficiaries when it comes to regular EI benefits. Mr. Geoff Bowlby, Director of the Labour Statistics Division, Statistics Canada, indicated that in 2008, women made up 39.6% of all regular EI beneficiaries with 192,000 women on average per month receiving regular EI benefits compared to 293,000 men. During the same year, women accounted for 43.5% of total unemployment, with 485,300 unemployed women compared to 631,400 unemployed men. These statistics indicate that women's share of regular EI benefits (39.6%) is lower than their share of the unemployed (43.5%). The female share of all regular EI recipients is lower than men's for all the provinces as shown in Figure 4.

Figure 4: Female Share of All Regular EI Recipients, 2008



Source: Statistics Canada, "The Labour Market Situation for Women in Canada", *FEWO Evidence*, March 3, 2009.

Furthermore, women's average weekly insurable earnings for special benefits are less than men's, as Figure 5 demonstrates.

Figure 5: Women and Men's Average Weekly Insurable Earnings — Special Benefits

Type of Special Benefits	Average Weekly Insurable Earnings (Women)	Average Weekly Insurable Earnings (Men)	Earnings Gap for Women
Parental	\$331.00	\$382.00	- \$51.00
Sickness	\$277.00	\$343.00	- \$66.00
Compassionate Care	\$318.00	\$363.00	- \$44.00

Source: Ms. Barbara Byers, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1110).

E. Extending Access to Self-Employed Individuals

As reported by HRSDC, "[t]he government is now looking at how best to provide self-employed individuals with access to EI, maternity and parental benefits, and is in the process of establishing an expert panel to consult with Canadians on this topic"³² The Committee heard that extending EI benefits and support initiatives to self-employed individuals would generate the problem of moral hazard³³ and this essentially explains why EI coverage has been limited to employed individuals.³⁴

A measure which can be taken to limit the problem of moral hazard would be to extend exclusively EI special benefits to self-employed individuals. The Quebec Parental Insurance Plan (QPIP) has extended its coverage to self-employed individuals for maternity and parental benefits. The Committee heard from several witnesses that QPIP can serve as a possible model for a federal program. In Chapter 3, we will discuss our recommendations for extending coverage for the self-employed.

The QPIP is more generous and offers more flexibility than EI program's maternity/parental benefits. It also includes paternity benefits for the father. Figure 6 presents an overview of these benefits under the federal and provincial plans.

32 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1125).

33 Moral hazard occurs when the behavior of the insured party changes in a way that raises costs for the insurer, since the insured party no longer bears the full costs of that behaviour.

34 Dr. Michael Baker, Professor, Department of Economics, University of Toronto, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1035).

Figure 6: Maternity and Paternal Benefits under the Employment Insurance Program, the Quebec Basic Plan and the Quebec Special Plan

	Employment Insurance	Quebec Basic plan¹	Quebec Special Plan²
Qualification Requirement	600 hours	\$2,000 earnings	\$2,000 earnings
Basic Replacement Rate	55%	70% for 25 weeks + paternity 55% for 25 weeks	75%
Low-income Replacement Rate	80%	80%	80%
Maximum Yearly Insurable Earnings	\$42,300 (2009)	\$62,000 (2009)	\$62,000 (2009)
Duration	15 weeks maternity 35 weeks parental	18 weeks maternity 32 weeks parental 5 weeks paternity	15 weeks maternity 25 weeks parental 3 weeks paternity
Coverage for Self-Employed Workers	Not covered	Covered	Covered
Waiting Period	2 weeks	None	None

1. Under the basic plan, the future mother could be entitled to a total of 50 weeks of benefits, that is, 18 weeks of maternity benefits and 32 weeks of parental benefits.

2. Under the special plan, the same mother could be entitled to 40 weeks of benefits, that is, 15 weeks of maternity benefits and 25 weeks of parental benefits.

Source: Adapted from Shelley Phipps, "Working for Working Parents. The Evolution of Maternity and Parental Benefits in Canada", *IRPP Choices*, May 2006, Vol. 12, No. 2, p. 10

<http://www.irpp.org/choices/archive/vol12no2.pdf> and QPIP

http://www.rqap.gouv.qc.ca/prestations/index_en.asp.

CHAPTER 2: WOMEN'S LABOUR MARKET REALITIES

The Committee heard from most witnesses that women's labour market experiences and employment patterns are different from those experienced by men. Ms. Armine Yalnizyan noted "[t]hough women make up 47% of the labour market, generally speaking they are paid much less than men."³⁵ Women tend to work in part-time positions, often in precarious employment.³⁶

Professor Kathleen Lahey explained to the Committee that there are two workforces—one that is a standard employment workforce and the other the non-standard employment workforce:

We have the standard employment workforce, which is substantially male-dominated, however you look at the numbers. Here, men receive 60% of the cash money to be earned and women are left with 40%, and men hold over 60% of the full-time jobs and women have fewer than 40% of the full-time jobs. It's a segregated economy in which women have 69% of the part-time jobs and men have a very small share.³⁷

I. Unemployment Rates, Past Recessions and the Current Recession

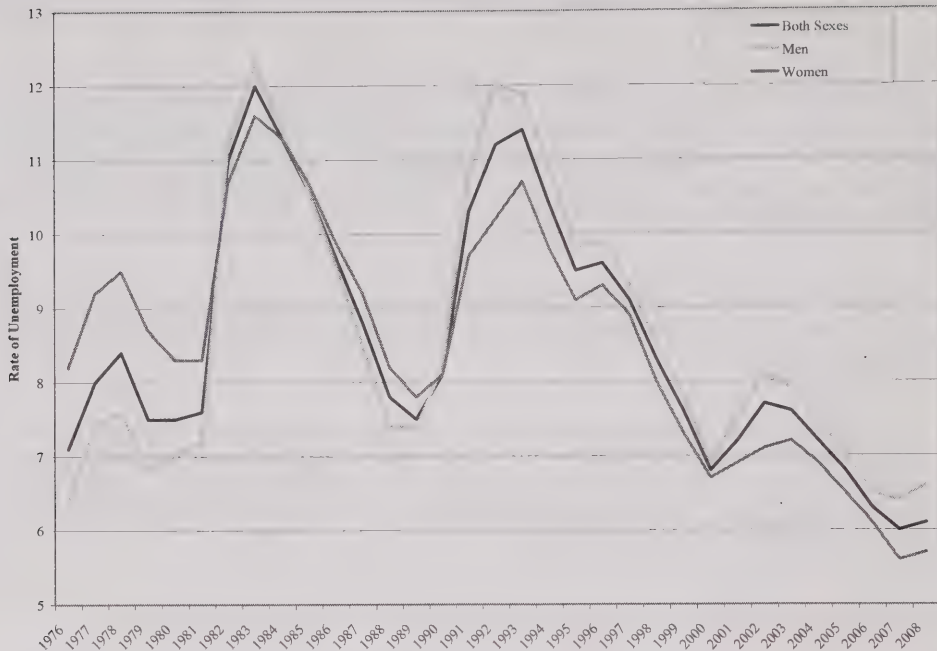
Figure 7 presents the official annual rate of unemployment of men and women between 1976 and 2008. As can be seen, the official annual rate of unemployment of women surpassed that of men in the late 1970s and 1980s, but the annual rate of unemployment of men has consistently surpassed that of women since the year 1990.

35 Ms. Armine Yalnizyan, Senior Economist, Canadian Centre for Policy Alternatives, *FEWO Evidence*, February 24, 2009 (1110).

36 Precarious employment refers to "forms of work involving limited social benefits and statutory entitlements, job insecurity, low wages, and high risks of ill health" (see Leah Vosko, "Gendered Labour Market Insecurities: Manifestation of Precarious Employment," in *Work in Tumultuous Times*, McGill Queen's University Press, 2007, p. 54).

37 Professor Kathleen Lahey, Faculty of Law, Queen's University, *FEWO Evidence*, February 24, 2009 (1125)

Figure 7: Annual Rate of Unemployment, 1976-2008



Source: Statistics Canada, "Labour Force Historical Review", 2008; and the Library of Parliament.

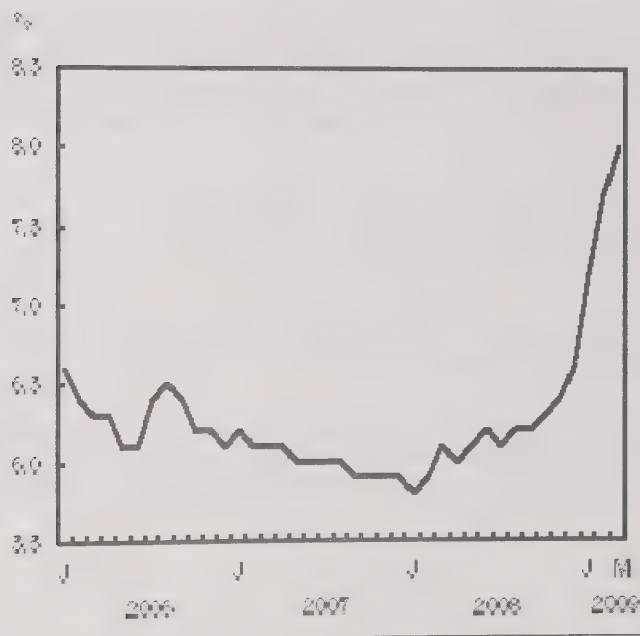
The impact of past economic recessions can also be assessed from this graph and be used in anchoring expectations regarding the impact of the current economic recession. As noted by HRSDC, "[i]f past experience is any guide, it shows that recessions of the 1980s and 1990s saw fewer women than men lose their jobs. This effect was largely related to women's relatively lower representation in the goods-sector industries hardest hit by the recession, such as manufacturing, construction, and primary industries."³⁸

The last two recessions in Canada occurred in 1982 and 1990. The 1982 recession was particularly severe with a drop in Gross Domestic Product (GDP) of approximately 6.7% over a period of 18 months. The milder 1990 recession, which began in the second quarter of 1990, contracted the GDP by approximately 3.2% over the following 12 months. In both recessions, more men lost jobs relative to women, especially in the milder 1990 recession. During the 1982 recession, the annual rate of unemployment increased from 11.2% to 12.3% (increase of 1.1%) and from 10.7% to 11.6% (increase of 0.9%) for men and women respectively between 1982 and 1983. During the 1990 recession, the annual rate of unemployment increased from 8.2% to 10.8% (increase of 2.6%) and from 8.1% to 9.7% (increase of 1.6%) for men and women respectively between 1990 and 1991.

According to the April 9, 2009 Labour Force Survey, employment consistently fell each month since October 2008, with net job losses totalling 357,000 over this period. This represents the largest decline in percentage terms over a five-month period since the 1982 recession. More specifically, full-time employment has declined by 2.8% (loss of 387,000 jobs) while part-time employment has increased by 0.9% (gain of 30,000 jobs).³⁹

As of March 2009, Canada's official rate of unemployment stands at 8.0%. This represents a 1.9 percentage point increase relative to the previous year when Canada's unemployment rate stood at 6.1%. Figure 8 presents the official rate of unemployment between January 2006 to March 2009.

Figure 8
Official Rate of Unemployment, January 2006 to March 2009



Source: Statistics Canada, "Latest Release from the Labour Force Survey", April 9, 2009.

Since the beginning of the current Canadian recession, men have lost significantly more jobs compared to women. The rate of unemployment for men has increased from 6.8% to 9.0% (increase of 2.2%), whereas that of women has increased from 5.7% to 6.8% (increase of 1.1%) between October 2008 to March 2009.

39 Statistics Canada, The Daily, "Latest Release from the Labour Force Survey", April 9, 2009, <http://www.statcan.gc.ca/subjects-sujets/labour-travail/lfs-epa/lfs-epa-eng.pdf>.

According to Ms. Charette, women have experienced 15% of net job losses since October 2008.

Since October 2008, when employment losses really began, women have accounted for only 15% of net job losses, although they represent fully 47% of employment. This pattern is consistent with the current experience we're seeing in the United States and the European Union.⁴⁰

At the same time, older women have seen improvement in their employment⁴¹, as Ms. Charette pointed out:

Older women, 55 years of age and older, have done particularly well so far. They are the only demographic group that has seen an increase in both employment and employment rates since October.⁴²

According to Statistics Canada data, the unemployment rate for women aged 55 years and older has increased from 4.7% in October 2008 to 6.1% in March 2009.⁴³ Individuals who are pursuing training or an education and who are not seeking employment are not considered in the labour force. Please refer to Appendix 5 for definitions.

According to the most recent data available at the time this report was drafted, the number of regular EI beneficiaries stood at 610,200 in February 2009. This represents an increase of 33.7% relative to the previous year and an increase of 7.8% relative to January.

Witnesses noted that in the current recession, less unemployed people will have access to EI benefits since coverage rates have declined.⁴⁴

83% of the unemployed in the last recession were covered by Unemployment Insurance benefits. Between 1989 and 1997, that dropped precipitously from that proportion to 44%. So we are walking into this recession with 43% of the unemployed covered by Unemployment Insurance benefits.⁴⁵

40 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1120).

41 Disaggregated data by gender for full-time and part-time workers aged 55 and older are not available.

42 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1120).

43 Statistics Canada, Labour Force Survey.

44 However, some members of the Committee note that the beneficiary to contributor ratio has likely increased over the past year given an increase in the number of beneficiaries as reported by Statistics Canada and a decrease in the number of contributors as a consequence of rising unemployment.

45 Ms. Armine Yalnizyan, Senior Economist, Canadian Centre for Policy Alternatives, *FEWO Evidence*, February 24, 2009 (1115).

The Committee heard that even though the statistics indicate that men are losing their jobs in the manufacturing and commodity sectors, the recession will also impact the service sector in which women are predominantly employed on a part-time basis.

You're seeing the effects of men losing their jobs first because they're primarily being thrown out of commodity-producing jobs and manufacturing jobs. But we know that the next wave of job loss will be among women.⁴⁶

Another measure of the unemployment rate compiled by Statistics Canada includes involuntary part-timers—individuals who prefer to work full-time but due to business conditions are unable to find 30 hours or more of work.⁴⁷ Involuntary part-time work tends to increase during periods of economic recession and decrease during periods of economic growth.⁴⁸

Figure 9 presents women's and men's unemployment rates, including involuntary part-timers, between 1997 and 2008.⁴⁹ Women's rate of unemployment surpasses that of men since 1997. It is worth noting that this gap has narrowed in recent years since Canadians have experienced a period of economic growth and lower unemployment rates.

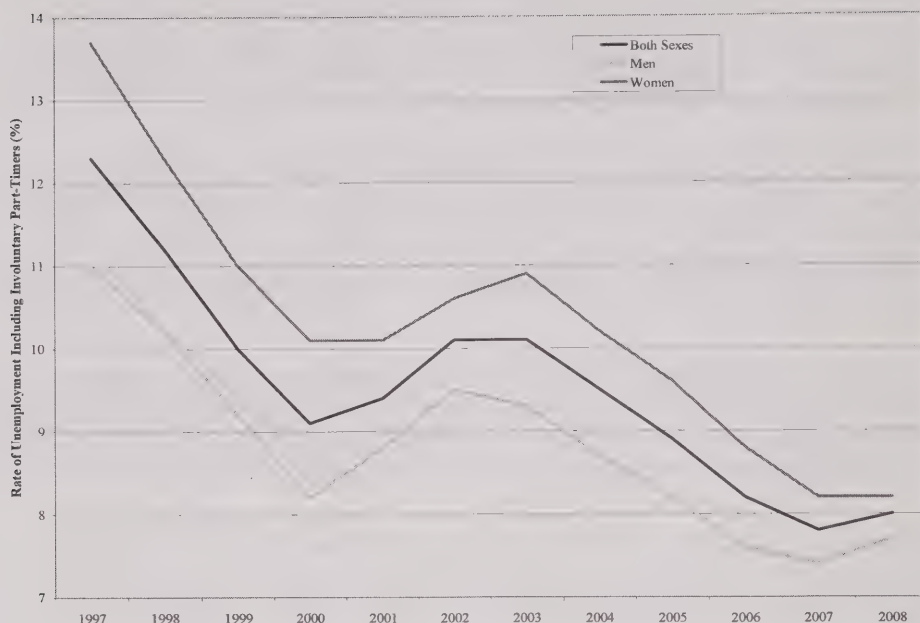
46 Ibid (1110).

47 According to Statistics Canada, involuntary part-timers are individuals who usually work less than 30 hours a week at their main or only job because of poor business conditions or because they could not find work with 30 or more hours in the last four weeks.

48 Grant Schellengerg, "Involuntary part-time workers", *Perception*, Volume 28, Spring/Winter 1995, <http://www.ccsd.ca/perception/183/part-tme.html>.

49 1997 was the first year for which such data was gathered.

**Figure 9: Annual Rate of Unemployment Including Involuntary Part-Timers*
1997-2008**



* Involuntary part-timers are individuals who usually work less than 30 hours a week at their main or only job because of poor business conditions or because they could not find work with 30 or more hours.

Source: Statistics Canada, "Labour Force Historical Review", 2008; and the Library of Parliament.

The Committee heard that part-time work is a significant factor in explaining why women are less likely than men to qualify for EI benefits and support initiatives.

Furthermore, women from racialized groups, women with disabilities, immigrant and refugee women and Aboriginal women are significantly disadvantaged in the labour market. They tend to experience higher rates of unemployment compared with other Canadian women. In 2006, 13.5% of Aboriginal women were unemployed versus 6.4% of non-Aboriginal women yet the participation rates were nearly the same (59.1% and 61.6% respectively).⁵⁰

50 Submission by the Native Women's Association of Canada, prepared for the First Ministers' Meeting with National Aboriginal Leaders, January 15, 2009, Ottawa, Ontario. Available at: www.nwac-hq.org/en/documents/NWAC%20FMM%20Jan%2015-09.pdf.

As Ms. Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities, indicated to the Committee, the unemployment rate for women with disabilities is 75%.⁵¹ She noted that people with disabilities live in poverty and are an “underutilized resource” because they are excluded from the labour market.

Many of the people in my community, that of people with disabilities, live in poverty. We know that according to the International Labour Organization the annual loss of global GDP due to exclusion of people with disabilities from the labour market is between, in American dollars, \$1.94 trillion and \$1.73 trillion. So we are an underutilized resource.⁵²

II. Non-Standard Employment Patterns

Non-standard work, such as part-time work, temporary employment and casual employment, encompasses employment patterns that deviate from the standard employment norm. Non-standard work is also described as precarious employment because of the insecurities that are involved in this form of employment.

As many people realize, growing numbers of workers in Canada are working in jobs that offer low wages as well as limited social benefits and statutory entitlements. As we might expect, certain forms of employment are particularly likely to be precarious, such as temporary and part-time paid employment and some varieties of self-employment. Taken together, the distinguishing feature of these forms of employment is that they differ from the traditional norm of the full-time permanent job. This traditional norm never extended to all workers in the past, but was dominant among men, especially white Canadian-born men. While many gender exclusions from this model of employment have been eliminated with formal equality, the full-time permanent job continues to be shaped in profound ways by gender relations.⁵³

As Ms. Lucya Spencer from the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants pointed out, a growing number of immigrants and women are employed in part-time and unstable work. In addition, they face “systemic barriers to labour market integration, including racism and discrimination.”⁵⁴ In her testimony, Ms. Spencer described the labour market realities of immigrant and refugee women:

51 Ms. Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1135).

52 Ibid.

53 Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1150).

54 Ms. Lucya Spencer, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *FEWO Evidence*, March 10, 2009 (1200).

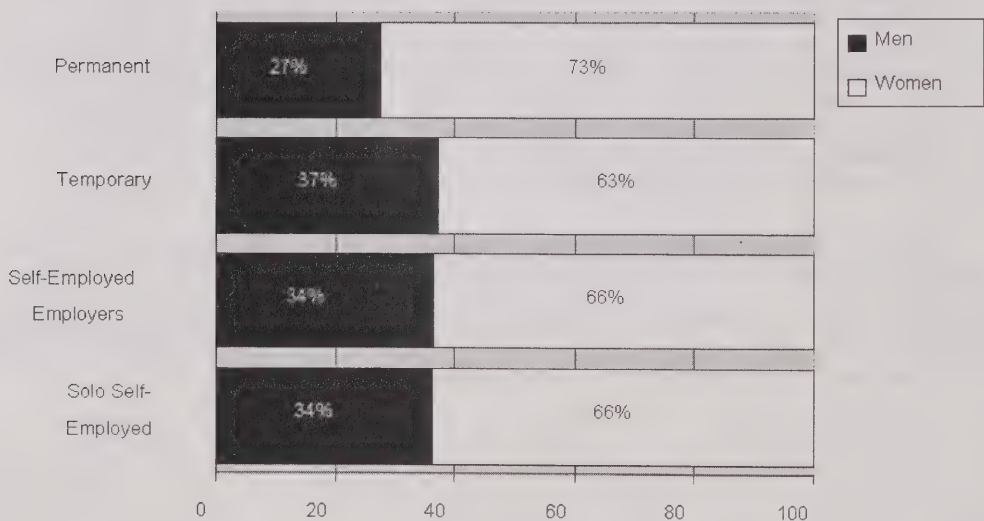
OCASI member agencies have said that most clients get their first jobs in Canada through temporary agencies. Clients remain in temp work for many years, often up to and beyond ten years. Often they work at more than one job at the same time. They are rarely employed in a job that allows them to use their skills and qualifications, particularly those that made them desirable candidates for immigration to Canada, which results in them becoming what we call de-skilled immigrants.⁵⁵

Ms. Marie White informed the Committee that women with disabilities tend to work in non-standard employment and find themselves excluded from employment insurance. She made the following suggestion:

We would suggest that the Government of Canada bring more women, particularly women with disabilities, into standardized employment with social benefits. We would like to improve access for women who have non-standard employment practices.⁵⁶

Figure 10 shows that more women than men work in various forms of part-time employment.

Figure 10: Men's and Women's Shares of Selected Forms of Part-time Employment, Canada, 2008*



Source: Custom Tabulation by Leah Vosko from Statistics Canada, Labour Force Survey 2008, Public-use Microdata Files (*Ages 15-64).

55 Ibid (1205).

56 Ms. Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1140).

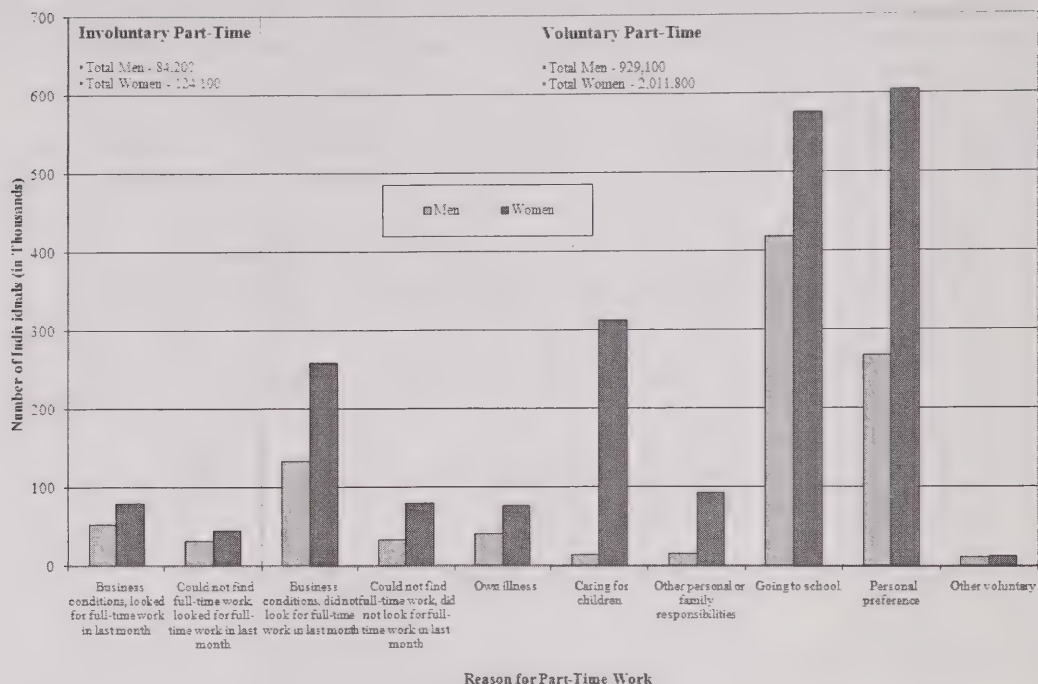
A. Women and Part-time Employment

For many individuals, part-time work may be an attractive employment option since they can combine paid employment with various activities such as caregiving, attending school or leisure pursuits. Statistics Canada's Labour Force Survey identifies the main reasons for voluntary and involuntary part-time employment as:

- 1) Own illness or disability
- 2) Caring for own children
- 3) Caring for elder relative (60 years of age or older)
- 4) Other personal or family responsibilities
- 5) Going to school
- 6) Business conditions
- 7) Could not find work with 30 or more hours per week
- 8) Other reasons.

Figure 11 presents the number of involuntary and voluntary part-timers by reason for working part-time (i.e. less than 30 hours a week at main or only job) for 2008. Note that in Statistics Canada's Labour Force Survey questionnaire, respondents who usually worked less than 30 hours per week at their main or only job are asked for the main reason for working part-time. Those individuals who answer for 'business conditions' or 'could not find work with 30 or more hours' are then asked if they sought full-time employment in the last four weeks. Those who sought full-time employment in the last four weeks are considered to be 'involuntary part-timers' and those who have not sought full-time employment in the last four weeks are considered to be 'voluntary part-timers'. As shown in this figure, women outnumber men for all reasons for involuntary and voluntary part-time employment (See Appendix 5 for additional information on the Labour Force Survey).

Figure 11: Involuntary and Voluntary Part-Time Employment by Reason of Part-time Work by Sex, 2008



Source: Statistics Canada, "Labour Force Historical Review", 2008; and the Library of Parliament.

Dr. Tammy Schirle, Assistant Professor of Economics at Wilfrid Laurier University, shared with the Committee her research findings. She noted that women, as rational decision-makers, choose to work part-time and that only 9% are involuntarily working part-time.

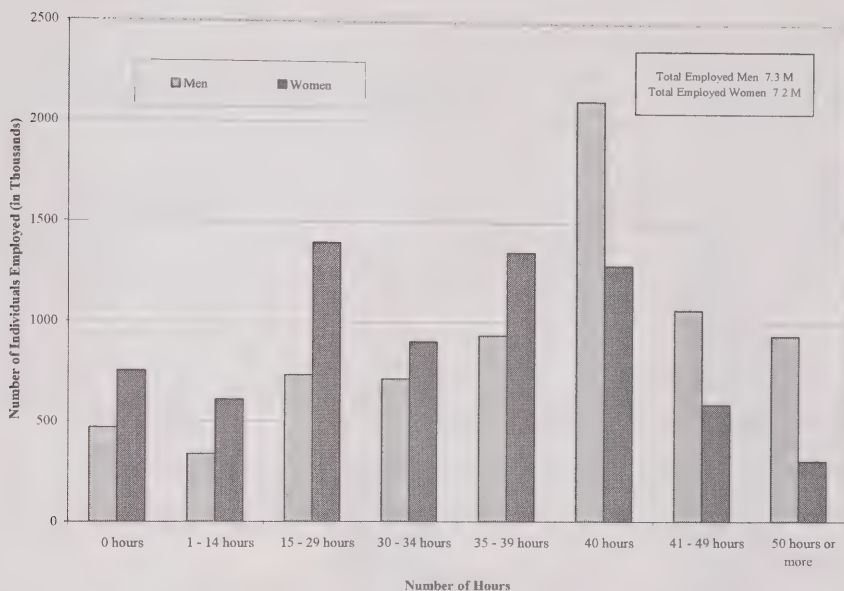
Note that only a small portion of women working part-time jobs do so involuntarily. Within my sample of unemployed individuals in the Employment Insurance Coverage Survey, only 9% of those women are involuntarily part-time.⁵⁷

It is important to note that persons who work part-time because of child care are considered, by the Labour Force Survey, to be doing so voluntarily.

⁵⁷ Dr. Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economic, Wilfrid Laurier University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0940).

Figure 12 supports the finding that more women than men work part-time.

Figure 12: Actual Hours Worked for Employed Individuals by Sex, 2008

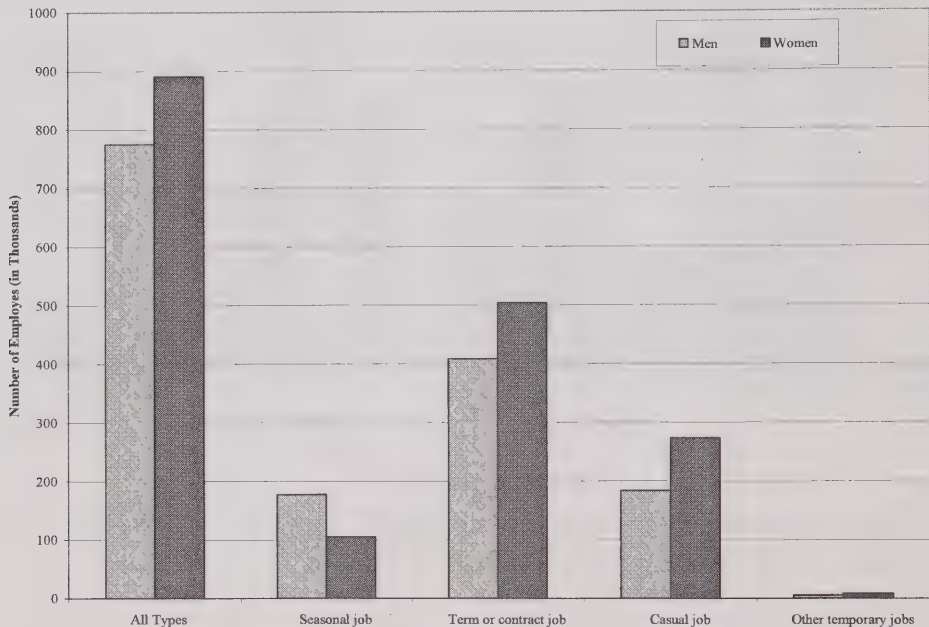


Source: Statistics Canada, "Labour Force Historical Review", 2008; and the Library of Parliament.

B. Women and Temporary Employment

Women's labour market realities are further exacerbated by the fact that women are more likely to be performing temporary employment. Figure 13 presents temporary employment by type of employment and by gender for December 2008.

Figure 13: Temporary Employment by Type of Employment and by Sex, December 2008



Source: Statistics Canada, "Labour Force Historical Review", 2008.

As Dr. Vosko noted in her testimony,

When temporary forms of employment are broken down by type, a set of additional gender patterns surfaces. In 2008 men held the majority of seasonal jobs, segments of which have historically been protected more than other types of temporary employment. In contrast, women dominated in casual employment, much of which is part-time and characterized by high levels of uncertainty and income insecurity.⁵⁸

Please refer to Appendix 5 for definitions of voluntary and involuntary workers.

58 Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1150).

C. Women's Earnings

When considering women's overall labour market situation, it is important to account for women's earnings. For example, 56% of self-employed women earn less than \$20,000 per year compared with 49% of men.⁵⁹

At the same time, the gender wage gap still exists for Canadian women. As the Committee heard from Ms. Charette:

[W]omen still earn less than men in Canada: on an hourly basis, women now earn 84%, on average, of the hourly earnings of men. However, the hourly earnings gap has narrowed since 2000, in part due to rising educational attainment among women. [...] Nevertheless, the overall gender wage gap for Canada (21%) exceeded the OECD [Organization for Economic Co-operation and Development] average (18%) in 2006. This remains obviously an ongoing source of concern and consideration.⁶⁰

The Committee heard that there is a growing income gap between racialized and non-racialized residents of Canada. As Ms. Spencer indicated:

[T]he National Working Group on Women and Housing reports that "35% of all women who immigrated to Canada between 1991 and 2000 live in poverty and 37% of all racialized women live in poverty."⁶¹

Both women's earnings and the gender wage gap impact the amount of insurable earnings that women end up receiving under the EI program. As noted in Chapter 1, there is a gap between women's and men's average insurable earnings for both regular and special benefits.

59 Statistics Canada, Survey of Labour and Income Dynamics, 2006, Public-use Microdata Files (Evidence submitted by Dr. Leah Vosko, March 26, 2009).

60 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1115).

61 Ms. Lucy Spencer, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *FEWO Evidence*, March 10, 2009 (1200).

D. Choice and Women's Part-Time Work

Ms. Carole Vincent informed the Committee that women's choices are constrained given their caregiving and family responsibilities and lack of access to affordable childcare.

It is difficult to talk about personal choice for part-time work. It depends on the circumstances. If this choice was made because there were no employment opportunities in the region, we could perhaps describe the situation as a little more involuntary. However, the concept of voluntary choice for part-time work is quite vague. When there are family constraints and a lack of adequate and affordable daycare, to what extent are these choices voluntary? That is debatable.⁶²

Ms. Barbara Byers, Executive Vice-President with the Canadian Labour Congress pointed out that women work in two or three part-time jobs in order to have the equivalence of one full-time job:

[W]e have women holding down two and three part-time jobs. Are those women voluntarily working two and three part-time jobs? No, they're trying to get one full-time income out of a variety of part-time jobs. Part-time work means full-time poverty.⁶³

The Committee heard from Mrs. Micheline Dépatie about her experiences working in part-time employment and the lack of opportunities for full-time employment:

It is wrong to say that we choose to work part-time. If I had the choice, I would certainly return to working full-time, and today I would have a fat salary and I would be living the good life, which I no longer have the means to do. It is but a small proportion of people who choose to work part-time. I do not believe that single parent women who are having trouble making ends meet and who are holding down two or three jobs when they are able to are making this choice.⁶⁴

The Committee is concerned that the testimony it heard on women's labour market realities and experiences are not being adequately researched and reflected in statistical data. The Committee believes there is a need for additional information to be collected on the status of women both in and out of the labour force.

62 Ms. Carole Vincent, Senior Research Associate, Social Research and Demonstration Corporation, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1010).

63 Ms. Barbara Byers, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1150).

64 Mrs. Micheline Dépatie, Representative, Conseil national des chômeurs et chômeuses, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1220).

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that Statistics Canada conduct an in-depth study, together with experts, on the status of women in the labour market and on the status of women who are not part of the labour force.

RECOMMENDATION 3:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada request statistics on voluntary reasons for leaving employment or working part-time or not entering the paid workforce that is gender disaggregated by age group 15 years and older.

RECOMMENDATION 4:

The Committee recommends that Statistics Canada's Labour Force Survey provide a full breakdown by gender and age category 15 years and older and including full-time and part-time employment, and that the data be coordinated with Employment Insurance data so that monthly releases reveal exactly what numbers and percentages of male and female workers in every category: unemployed/former full-time, unemployed/ former part-time who receive Employment Insurance benefits plus the total Employment Insurance earnings received in each category and average Employment Insurance earnings per worker.

CHAPTER 3: EFFECTS OF THE EI PROGRAM ON WOMEN

This chapter elaborates on the effects of the EI program on women. It recommends improvements and reforms to be made to the EI program that address the main issues raised by the witnesses.

Based on the testimony that we heard, the Committee is aware that the EI program can impact women both positively and negatively. The EI program's special benefits provide women and men with the opportunity to stay at home to care for their newborn or to care for a dying relative. However, witnesses have testified that the EI program inadvertently discriminates against women because it is designed to provide income support for the full-time, permanent worker. According to one witness, "[o]ne has to be very careful to avoid implicit gender biases in the parameters of the program."⁶⁵

The key thing that has changed is that over the years the employment insurance system in Canada has been increasingly restricted to what we could call the standard employment model. It presupposes that everybody who works for money works in standard employment—a full-time permanent job with full benefits, 12 months a year, going on forever into the future or until something better comes along.⁶⁶

The majority of the witnesses recommended that the EI program be improved and reformed so as to respond to women's labour market realities and their caregiving and family responsibilities. Other witnesses indicated that the EI program should not be changed and that other solutions be sought in order to address barriers women face in accessing EI. For example, Dr. Schirle pointed out that policies that improve women's access to full-time permanent jobs such as employment equity programs and pay equity program are a more appropriate policy action to address women's precarious employment conditions.⁶⁷

In addition, Dr. Schirle warned the Committee that modifying EI program rules to accommodate the needs of women in precarious employment may "create an incentive for men and women to take on less secure employment and develop a long-term dependency on the EI program." She also noted that it may make the program more expensive.⁶⁸

65 Dr. Martha MacDonald, Professor, Economics Department, Saint Mary's University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0925).

66 Kathleen Lahey, Faculty of Law, Queen's University, *FEWO Evidence*, February 24, 2009 (1125).

67 Dr. Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economic, Wilfrid Laurier University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0940).

68 Ibid.

Because of the overwhelming demand for EI program reform that was voiced by witnesses, the Committee proposes several improvements to the EI program.

I. The Effects of the Current EI System on Women

With the enactment of the *Employment Insurance Act* in 1996, eligibility requirements were changed from a weeks-based system to an hours-based system. Witnesses repeatedly pointed to the negative effects that this switch had on part-time workers, particularly on women who predominate in this form of employment.

Mr. Neil Cohen, Executive Director, Community Unemployed Help Centre⁶⁹, and Ms. White⁷⁰ quoted the Umpire's ruling in the Kelly Lesiuk case in order to demonstrate the discriminatory impact that the hours-based system has on part-time workers:

In my view, the eligibility requirements demean the essential human dignity of women who predominate in the part-time labour force because they must work for longer periods than full-time workers in order to demonstrate their workforce attachment.... Since women continue to spend approximately twice as much time doing unpaid work than men, women are predominantly affected. Thus, the underlying message is that, to enjoy equal benefit of the law, women must become more like men by increasing their hours of paid work, notwithstanding their unpaid responsibilities.⁷¹

[HON. R. E. SALHANY, Q.C., UMPIRE]

Many immigrant and refugee women are employed in part-time work and cannot meet the minimum qualification requirements under the hours-based system. Ms. Spencer noted the following:

It is deeply troubling that the majority of immigrant women who pay into the EI fund cannot access benefits. Neither can they access training opportunities that are tied to EI eligibility.⁷²

69 "Community Unemployed Help Centre Brief to the House of Commons Standing Committee on the Status of Women", March 31, 2009, FEWO Evidence.

70 Ms. Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1135).

71 *Lesiuk v. Canada* (March 22, 2001), CUB 51142 <http://www.ae-ei.gc.ca/policy/appeals/cubs/50000-60000/51000-51999/51142e.html>, Ms. Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1135).

72 Ms. Lucia Spencer, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *FEWO Evidence*, March 10, 2009 (1205).

The Committee is aware that Budget 2009 invests \$500 million over two years in a Strategic Training and Transition Fund to support individuals who do not qualify for EI training, such as the self-employed or those who have not been in the labour force for a prolonged period of time.

A. Effect on the Part-Time Worker versus the Full-Time Worker

Dr. Rose-Lizée illustrated how the EI system does not address the needs of women who work part-time or in precarious employment. She noted that a typical male worker who works 40 hours a week requires 16 weeks to qualify for EI. In contrast, a typical female part-time worker who works 15 hours a week requires 42 weeks to qualify for EI benefits.

Figure 14: Example of Number of Insurable Weeks Needed to Qualify for EI Regular Benefits for a Hypothetical Full-Time and Part-Time Employee

Employee	Regional Rate of Unemployment (%)	Required Number of Hours of Insurable Employment in Qualifying Period	Number of Hours Worked During the Week	Number of Insurable Weeks Needed
Full-time	7.2	630	40	16
Part-time	7.2	630	15	42

Source: Information compiled by Committee analysts based on witness testimony.

B. Minimum Qualification Requirements

Under the weeks-based system, a worker was required to have a minimum of 12 to 20 weeks of insurable employment to qualify for regular benefits, depending on the regional rate of unemployment. Because the minimum insurability requirement entailed at least 15 hours of work per week, the minimum qualification requirements ranged from 180 to 300 hours, depending on the regional unemployment rate (Please refer to Appendix 3, Required Number of Weeks of Insurable Employment).

For example, a part-time worker employed in Toronto would have needed 18 weeks of insurable employment with a minimum of 15 hours of work a week to qualify for insurance benefits. This worker would have been able to qualify for regular benefits with only 270 hours of work. As the example in Figure 14 illustrates, a part-time worker in the service sector who works 29 hours a week for 18 weeks would have accumulated 522 hours of work during the qualifying period. Likewise, a part-time worker in the grocery sector who works 25 hours a week for 18 weeks would have accumulated 450 hours during the qualifying period. Under the weeks-based system, both workers would have qualified for regular benefits, having met the minimum qualification requirement of 270 hours.

**Figure 15: Weeks-Based System for Minimum Qualification Requirements
Hypothetical Example**

Employee	Regional Rate of Unemployment Ex. Toronto (%)	Required Number of Weeks of Insurable Employment in Qualifying Period	Number of Hours Worked During the Week	Number of Hours Worked during Qualifying Period
Service Sector	7.2%	18	29	522
Grocery Sector	7.2%	18	25	450

Source: Information compiled by committee analysts based on witness testimony.

Under the hours-based system, workers need a minimum of 420 to 700 hours of insured work to qualify, depending on the regional rate of unemployment. To meet the minimum qualification requirements under the hours-based system, women therefore need to work more hours than under the weeks-based system. Using the same example stated above, Figure 16 shows that the part-time service sector worker and grocery sector worker employed in Toronto now need 630 hours of work to qualify for EI benefits. With the same number of hours worked, the service sector worker needs 22 weeks of insurable earnings and the grocery sector worker needs 25 weeks of insurable earnings to qualify for regular benefits.

**Figure 16: Hours -Based System for Minimum Qualification Requirements
Hypothetical Example**

Employee	Regional Rate of Unemployment Ex. Toronto (%)	Required Number of Hours of Insurable Employment in Qualifying Period	Number of Hours Worked During the Week	Number of Insurable Weeks Needed
Service Sector	7.2%	630	29	22
Grocery Sector	7.2%	630	25	25

Source: Information compiled by committee analysts based on witness testimony.

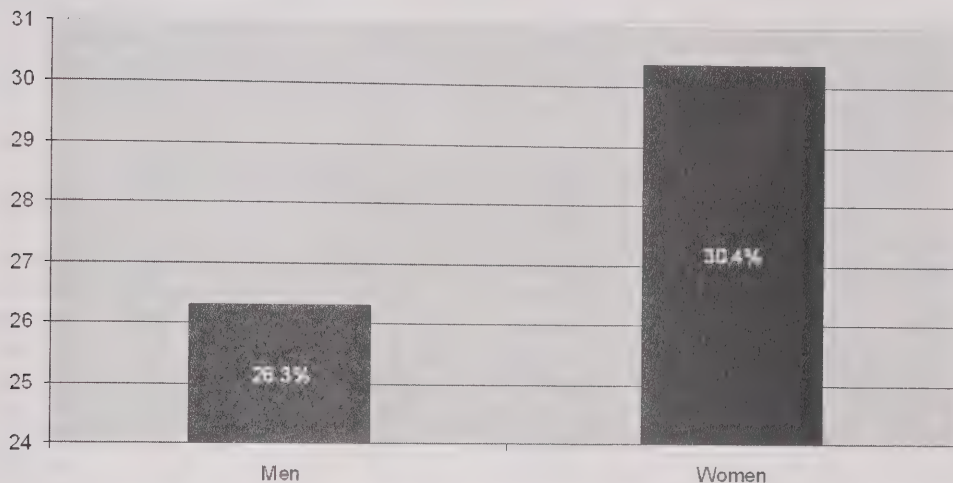
C. Duration of Benefits and People Who Have Exhausted their Benefits

The Committee heard that even though part-time workers are working for a longer period of time, the duration of payable benefits is less under the hours-based system compared to the weeks-based system.⁷³ The hours-based qualification system has the effect of putting women in a situation where they are more likely to exhaust their EI benefits. The Committee heard from several witnesses, including Ms. Charette, Deputy Minister at HRSDC, that in 2005-2006, 30.4% of women exhausted the benefits they were

73 Appendix 2 and Appendix 4 provide the Table of Weeks of Benefit under EI and UI, respectively.

entitled to receive compared with 26.3% of men (see Figure 16).⁷⁴ She noted that the additional five week duration of EI benefits is intended to address the exhaustion of benefits.⁷⁵

Figure 17: Percentage of Regular EI Beneficiaries who Exhaust their Benefits, by Sex, 2005/06



Source: Employment Insurance Monitoring Assessment Report, 2005-2006 (Evidence submitted by Dr. Leah Vosko, March 26, 2009).

According to the *2008 EI Monitoring and Assessment Report*, a larger proportion of women than men exhaust their benefits due to the fact that women, on average, are entitled to fewer weeks of benefits (29.9, versus 26.5 for men), since women generally have fewer hours of insurable employment.⁷⁶

Dr. Vosko explained to the Committee that even with the additional five weeks of benefits, the duration of benefits is still lower than what was available under the weeks-based system (please refer to Appendix 4, Table of Weeks of Benefit, *Unemployment Insurance Act*).

74 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1135).

75 Ibid.

76 HRSDC, 2008 EI Monitoring and Assessment Report, http://www.rhdcc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2008/index.shtml.

But if we take the case of a grocery store worker again, a grocery store worker in this region with an average of 25 hours a week and steady work for a full 52 weeks before the layoff—so 1,300 insured hours—is eligible for a maximum of 31 weeks of benefits until September 2010, and after that the duration declines to 26 weeks. This worker would have been eligible for up to 40 weeks under the pre-existing weeks system.⁷⁷

In the example shown in Figure 18 and Figure 19, the maximum number of weeks payable for regular benefits is less under the hours-based system even with the extended five weeks of benefits that is in effect until September 2010. This means that given women's labour market realities, the 2009 benefit entitlement under EI is relatively less than that afforded to women prior to the EI reform of the 1990s.

**Figure 18: Hours-Based System — Duration of Benefits
Hypothetical Example**

Employee	Regional Rate of Unemployment Ex. Toronto (%)	Required Number of Hours of Insurable Employment in Qualifying Period	Number of Hours Worked in the Last 52 Weeks—25 Hours/ Week	Maximum Number of Weeks Payable for Regular Benefits—Until Sept. 2010	Maximum Number of Weeks Payable for Regular Benefits—after Sept. 2010
Grocery Sector	7.2%	630	1300	31 (26 + 5)	26

Source: Information compiled by committee analysts based on witness testimony.

**Figure 19: Weeks-Based System — Duration of Benefits
Hypothetical Example**

Employee	Regional Rate of Unemployment Ex. Toronto (%)	Required Number of Weeks of Insurable Employment in Qualifying Period	Number of Weeks Worked	Maximum Number of Weeks Payable for Regular Benefits
Grocery Sector	7.2%	18	52	40

Source: Information compiled by committee analysts based on witness testimony.

The Committee also heard that many women will not benefit from the additional duration of EI benefits since they do not meet the minimum qualification requirements

⁷⁷ Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1215).

D. Calculation of Benefits

Under the hours-based system, many part-time workers were insured for the first time. However, many are unable to qualify for benefits. Dr. Leah Vosko noted that in 2004, 76% of unemployed workers who had previously worked part-time contributed to EI but less than 20% of these contributors received benefits. For full-time workers, 81% contributed to EI but only 55% received benefits.⁷⁸

Ms. Carole Vincent informed the Committee that not every hour worked is treated equally under the rules of the EI program.

The major reform of 1996 introduced what is called an hour-based system; however, not every hour of work is treated equally under EI. The EI rules, which are quite complex, give rise to major disparities—and some may call them inequities—in the extent to which workers who pay premiums into the program can benefit from it. Workers who have work patterns or work schedules that best fit the EI rules for eligibility and calculation of benefits will benefit more from EI.⁷⁹

This is especially apparent when the divisor rule is applied to calculating average weekly earnings. According to Dr. MacDonald and other witnesses, the rule contributes to decreasing a claimant's average weekly earnings and penalizes those with irregular or fluctuating earnings.⁸⁰ (Please refer to Appendix 2, Table of Weeks of Benefits, *Employment Insurance Act*).

The formula, basically, for calculating average earnings should be neutral with regard to the timing of work. It shouldn't be rewarding one work pattern and penalizing another.⁸¹

78 Dr. Leah Vosko, "Presentation to House of Commons Standing Committee on the Status of Women", *FEWO Evidence*, March 26, 2009.

79 Ms. Carole Vincent, Senior Research Associate, Social Research and Demonstration Corporation, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0945).

80 Dr. Martha MacDonald, Professor, Economics Department, Saint Mary's University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0925).

81 Ibid. (0930).

As Dr. MacDonald pointed out in a recession both full-time and part-time work should be equally protected and “the parameters of the program should not favour the person who was working in a full-time context.”⁸²

On the issue of whether part-time should be equally protected to full-time, even if somebody chose part-time because they wanted to be home with their children, if that job then disappears in the recession, like a full-time job might disappear or a part-time job might disappear, is there any reason why that part-time person should have less likelihood of qualifying for income replacement?⁸³

HRSDC has a pilot project in place that calculates EI benefit rates based on the highest 14 weeks of insurable earnings over the last 52 weeks. The project is designed to encourage unemployed workers to accept various forms of employment in regions where unemployment rates are 8% or above.⁸⁴ This project may alleviate the inequities that arise between the valuation of part-time and full-time insurable earnings and may result in improved average weekly earnings for the claimant. The *2008 EI Monitoring and Assessment Report* stated that “preliminary results indicate that claimants who received higher weekly benefits due to the Best 14 Weeks pilot project were mainly youth, women, part-time workers, low-skilled workers and workers in low-income families.”⁸⁵

Another concern raised by witnesses involves the calculation of benefits under the Variable Entrance Requirements (VER). HRSDC informed the Committee that these adjustments to the regional unemployment rate “allow for a certain measure of automatic responsiveness to local job markets.”⁸⁶ Some witnesses believed the VER to be inequitable. Mr. Battle explained in his testimony.⁸⁷

[A]n unemployed person is an unemployed person; whether they live in a low-unemployment area or a high-unemployment area, as far as I'm concerned. I don't know how you can tell. You know, the premiums aren't based on unemployment regions. We don't have variable premiums that we pay to support it; we all pay the common premium, of course. But what you get at the end of it depends upon where you live.⁸⁸

82 Ibid (1025).

83 Ibid.

84 *The Gazette*, “Regulations Amending the Employment Insurance Regulations,” September 4, 2008, <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2008/2008-09-17/html/sor-dors257-eng.html>, accessed April 13, 2009.

85 HRSDC, *EI Monitoring and Assessment Report*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2008/chapter5_2.shtml#_ftnref42.

86 Mr. Paul Thompson, Associate Assistant Deputy Minister, Skills and Employment Branch, Department of Human Resources and Skills Development, *FEWO Evidence*, March 10, 2009 (1110).

87 Variable entrance requirements for the period of April 12, 2009 to May 09, 2009 can be found at this HRSDC website: http://srv129.services.gc.ca/eiregions/eng/rates_cur.aspx.

88 Mr. Ken Battle, President, Caledon Institute of Social Policy, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1200).

II. Proposed Reforms

A. Uniform Qualification Requirements

The majority of the witnesses recommended that a uniform qualification requirement of 360 hours be put in place for both regular and special benefits. Such a measure addresses the exclusion of part-time workers, predominantly women, from the EI program. It provides them with access to EI benefits by reducing the number of insurable hours needed to qualify. A uniform qualification requirement also addresses the inequities that exist under the Variable Entrance Requirements.

Figure 20: Example of Number of Insurable Weeks Needed to Qualify for EI Regular Benefits with a Uniform Requirement of 360 Hours

Employee	Required Number of Hours of Insurable Employment in Qualifying Period	Number of Hours Worked During the Week	Number of Insurable Weeks Needed
Full-Time	360	30	12
Part-time	360	15	24

Source: Information compiled by committee analysts.

RECOMMENDATION 5:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada implement a uniform 360-hour qualification requirement, irrespective of regional unemployment rates or the type of benefit. This would establish that Employment Insurance is available to part-time workers.

B. Changing Qualification Requirements from Hours to Weeks

Even though the Committee endorses an hours-based qualification requirement, the Committee heard from several witnesses that the EI program should be returned to a weeks-based qualification requirement. As discussed above, the hours-based system has had a negative impact on part-time workers both in terms of access and duration of benefits.

RECOMMENDATION 6:

The Committee recommends that:

- **Human Resources and Skills Development Canada examine the impact of returning to a weeks-based qualification requirement given that the current hours-based qualification requirement unfairly discriminates against women who work in precarious employment and in part-time work.**
- **Human Resources and Skills Development Canada report its findings to Parliament by January 2010.⁸⁹**

C. Extending Benefits Duration

As noted in Chapter 1, the federal government has recently introduced a temporary measure to extend regular benefit entitlement from 45 to 50 weeks. Several witnesses recommended that such a measure should become permanent since it would help unemployed workers, particularly those in non-standard work, who are at risk of exhausting their benefits.

RECOMMENDATION 7:

The Committee recommends that the maximum benefit entitlement for regular benefits be extended to 50 weeks on a permanent basis and that additional weeks of entitlement should be considered by Human Resources and Skills Development Canada.

RECOMMENDATION 8:

The Committee recommends that:

- **Human Resources and Skills Development Canada develop a measure showing the percentage of Employment Insurance beneficiaries who have exhausted their benefits and who become long-term unemployed are applying for social assistance;**

89 Liberal Party members voted against this recommendation.

- That this measure be disaggregated by full-time/part-time, male/female, and age category 15 years and up; and
- That this measure be coordinated with the provinces /territories using the same indicators.

D. Waiting period

According to the EI Act⁹⁰, all claimants are not entitled to be paid benefits until they have served a two-week waiting period. This applies to all types of EI benefits.

The Committee heard that the waiting period should be eliminated for both regular and special benefits. The Committee heard from several witnesses that the two-week waiting period for special benefits claims should be eliminated. For example, Ms. Sue Calhoun, President, Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs, noted the following:

Currently, to access EI maternity/parental benefits, you have a two-week waiting period. I'm not sure what that's all about, and I know a lot of people have said the same thing to you: what is that two-week waiting period all about anyway, especially in a situation when you're getting maternity/parental benefits....⁹¹

The Committee is aware that this waiting period is in place as a basic co-insurance feature of the program that is similar to the deductible for other insurance plans.⁹² HRSDC has informed us that the waiting period serves an administrative purpose as it allows for the processing and verification of claims, and eliminates very short claims which would be relatively costly to administer.⁹³ However, given the concerns raised by witnesses,

RECOMMENDATION 9:

The Committee recommends that the two week waiting period be eliminated for all benefits.

90 *Employment Insurance Act*, 13.

91 Ms. Sue Calhoun, President, Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1230).

92 Government of Canada, *Government Response to the Fifth Report of the Standing Committee on the Status of Women*, "Interim Report on the Maternity and Parental Benefits under Employment Insurance: the Exclusion of Self-Employed Workers", September 18, 2006, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2335206&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1>.

93 Ibid.

E. Maximum Rate of Weekly Benefits

The majority of witnesses recommended that the benefit rate should be raised from 55% of average weekly insurable earnings to 60% or more. Ms. Lucille Harper, Executive Director, Antigonish Women's Resource Centre, recommended that the "EI is set at a rate that is no lower than 10% of the low-income cutoff for any given region."⁹⁴

The Committee heard that the current average weekly earnings are insufficient and for some women, places them below the poverty line.⁹⁵

RECOMMENDATION 10:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada increase the benefit rate from 55% to 60% or more of average weekly insurable earnings for both regular and special benefits.

F. Calculation of Average Weekly Insurable Earnings and Divisor Rule

As noted above, several witnesses indicated that they were unhappy with the divisor rule⁹⁶ used to calculate average weekly earnings and its effects on women. These witnesses preferred that the divisor rule be removed since it unfairly penalizes women in non-standard employment. As noted earlier, the rule contributes to decreasing a claimant's average weekly earnings and penalizes those with irregular or fluctuating earnings.⁹⁷ Several witnesses recommended that the best 12 weeks within the whole qualifying period be used as the reference period for determining average weekly insurable earnings. At the same time, the Committee is aware that HRSDC has in place a 'Best 14 Weeks' pilot project. Preliminary results reveal women were among the claimants who received higher weekly benefits. Therefore,

94 Ms. Lucille Harper, Executive Director, Antigonish Women's Resource Centre, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1105).

95 Mr. Ken Battle, President, Caledon Institute of Social Policy, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1125).

96 As explained earlier in Chapter 1, average weekly insurable earnings are calculated over the larger of the following two divisors: the number of weeks in which a claimant had earnings in the last 26 weeks of the qualifying period (also called the maximum rate calculation period) or the divisor (i.e. 14 to 22 depending on the regional rate of unemployment).

97 Dr. Martha MacDonald, Professor, Economics Department, Saint Mary's University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0925).

RECOMMENDATION 11:

The Committee recommends that the government, based on the preliminary results of the 'Best 14 Weeks' pilot project, adopt a new rate of calculation period equal to the qualifying period. Only those weeks with the highest earnings in the new rate calculation period would be included, and these earnings would be an average of the best 14 weeks of insurable employment.

The Committee also heard that calculation of benefits for farm owners needs to be based on net rather than gross income.

RECOMMENDATION 12:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada examine calculating benefits for farm owners on net income rather than gross income.

III. The Effects of New Entrant and Re-entrant Rules (NERE)

Witnesses told the Committee that the NERE⁹⁸ rules have had a "disproportionately negative effect on new immigrants in large urban centres"⁹⁹ as well as on students who are entering the workforce.

The ones who stand out in my mind as needing some serious, focused attention are, first of all, new entrants into the workforce. Those workers include both immigrant workers—people who are new to Canada—and people who have just finished their education and are coming out of university with huge debt, if they've been so fortunate to attend. These workers have to establish 910 hours of eligibility before they qualify for establishing the minimum employment insurance benefits. So there is the whole question of the new entrants.¹⁰⁰

98 According to section 7(4) of the *Employment Insurance Act*: An insured person is a new entrant or a re-entrant to the labour force if, in the last 52 weeks before their qualifying period, the person has had fewer than 490

(a) hours of insurable employment; (b) hours for which benefits have been paid or were payable to the person, calculated on the basis of 35 hours for each week of benefits; (c) prescribed hours that relate to employment in the labour force; or (d) hours comprised of any combination of those hours.

According to Section 7(4.1) of the *Employment Insurance Act*: An insured person is not a new entrant or a re-entrant if the person has been paid one or more weeks of special benefits referred to in paragraph 12(3)(a) or (b) in the period of 208 weeks preceding the period of 52 weeks before their qualifying period or in other circumstances, as prescribed by regulation, arising in that period of 208 weeks.

99 Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1255).

100 Kathleen Lahey, Faculty of Law, Queen's University, *FEWO Evidence*, February 24, 2009 (1130).

HRSDC currently has a pilot project (the New Entrant/Re-entrant project) in place that allows claimants to qualify for regular benefits with a minimum of 840 hours instead of 910 hours. This pilot project began in December 2005 and has been extended to December 2010.¹⁰¹ According to the *2008 EI Monitoring and Assessment Report*, preliminary results indicate that the “NERE pilot project primarily benefited youth, people in low-income families and people whose last job was temporary non-seasonal.”¹⁰²

However, the Committee heard from several witnesses that the NERE rules should be eliminated. Therefore,

RECOMMENDATION 13:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada consider eliminating the New Entrants and Re-entrants rules.

IV. Maternity/Parental Benefits

Witnesses raised concerns that the special benefits provided under the EI program should not be part of an employment insurance program. Ms. Vincent noted that given women’s increased family and caregiving responsibilities a separate program may be needed.¹⁰³ Other witnesses found that a separate program for special benefits may not be an appropriate solution. Referring to the Compassionate Care Benefits, Mr. Neil Cohen pointed out that it is worthwhile to have these types of benefits “entrenched in a program that is a pillar of our social fabric in Canada.”¹⁰⁴

101 Service Canada, “Employment Insurance (EI) Pilot Project for New Entrants and Re-Entrants,” http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/information/access_ei.shtml, accessed April 12, 2009.

102 HRSDC, *EI Monitoring and Assessment Report*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2008/chapter5_2.shtml#_ftnref42.

103 Ms. Carole Vincent, Senior Research Associate, Social Research and Demonstration Corporation, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0955).

104 Mr. Neil Cohen, Executive Director, Community Unemployed Help Centre, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1205)

A. Positive Effects of Maternity/Parental Benefits

Witnesses highlighted the beneficial effects of the EI program's maternity/parental benefits. Ms. Charette, Deputy Minister at HRSDC, informed the Committee that the current maternity/parental benefits provide women with the flexibility to stay at home to care for their newborn child.

The 50 weeks of EI maternity and parental benefits play a critical role in supporting Canadian families by providing temporary income replacement for parents of newborn or newly adopted children. These benefits provide flexibility for many women and men to stay home to nurture their child during that important first year.¹⁰⁵

The Committee heard from Mrs. Verna Heinrichs, who appeared as an individual, on how women benefit from the EI program's maternity/parental benefits:

I know of teachers, nurses, aestheticians, chefs and others who have benefited from the 15 weeks of employment insurance coverage for maternity leave and the 35 weeks of parental benefits through the EI program. This financial assistance is invaluable for women and their families, with spouses sometimes sharing part of this time off from work to help with the needs of a newborn and a growing family.¹⁰⁶

Dr. Michael Baker, Professor of Economics at the University of Toronto, discussed the beneficial effects of the EI program's maternity and parental leave benefits, particularly after the implementation of extended leave in December 2000. His research findings demonstrate that these benefits increased the time women were at home with their children and, in addition, they increased the likelihood that mothers stayed with their pre-birth employer.¹⁰⁷ There are two sources to this job continuity associated with extended leaves:

Some women come back to the work force instead of permanently quitting in order to care for their child. Another large share of mothers switches from taking new mostly part-time jobs while their child is young to taking longer leaves before returning full-time to the pre-birth employer.¹⁰⁸

Dr. Baker also pointed out that because mothers are spending longer period of time with their infants, there is also evidence of a positive effect on breast feeding behavior of mothers in Canada.

105 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1120).

106 Mrs. Verna Heinrichs, As an Individual, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1150).

107 Dr. Michael Baker, Professor, Department of Economics, University of Toronto, *FEWO Evidence*, April 2, 2009, (0905-0910).

108 Michael Baker and Kevin Milligan, "How does job-protected maternity leave affect mothers' employment?" July 2008, p. 30.

B. Inequities in Maternity/Parental Benefits

Despite the positive effects accrued by women from accessing maternity/parental benefits, the Committee heard that there are several inequities that exist. These arise because some women have employers who can ‘top-up’ their maternity/parental benefits. As an example, federal public service employees are entitled to a top-up to 93% of their earnings.¹⁰⁹

Many women do not have access to the same generous employer benefits and have to contend with the EI program’s 55% income replacement rate. Evidence from Statistics Canada suggests that women with lower earnings may not be financially able to stay at home for the duration of their maternity/parental benefits and return to work within four months.¹¹⁰ According to Professor Lahey:

Approximately 25% of women are not able to take their full maternity leave period, even though technically it’s been expanded to a year. Those are women who, on average, have incomes of \$16,000. The whole group of the 25% earn \$20,000 or less, or if they are not single parents, they, with their partner or husband together, earn no more than \$40,000 per year. So it’s clearly the financially stressed group. There are also figures that show that if a woman has a permanent, full-time job she will almost certainly take the full one-year maternity leave—98% do so.¹¹¹

Dr. Leah Vosko also pointed out that women who take their maternity and parental leave may be at risk of losing their employment when they return to work and may not be able to qualify for regular benefits.

A woman returning from a year’s parental and pregnancy leave may find herself unable to collect any EI benefits if she is laid off in the following months. This is because she is unlikely to have accrued sufficient hours to establish a new claim, especially if her work week is under 35 hours.¹¹²

Certain witnesses did recommend that maternity/parental benefits should be in a separate program and not tied to an employment insurance program, as in the case of the Quebec Parental Insurance Plan. This would mean that maternity/parental benefits and regular benefits would have different qualification requirements and benefit entitlements.

109 Mr. Richard Shillington, “Presentation on Maternity and Parental Benefits under Employment Insurance,” *FEWO Evidence*, February 26, 2009.

110 Katherine Marshall, “Benefiting from extended parental leave,” *Perspectives on Labour and Income*, Statistics Canada, March 2003, p. 9.

111 Professor Kathleen Lahey, Faculty of Law, Queen’s University, *FEWO Evidence*, February 24, 2009 (1205)

112 Dr. Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University, *FEWO Evidence*, March 26, 2009 (1150).

Another issue that witnesses raised is that not all mothers have access to maternity/parental benefits and many are excluded from the program. Women who work part-time or in other forms of non-standard work have difficulty qualifying for these benefits.¹¹³ In addition, maternity/parental benefits target women who have a labour force attachment and do not consider women who are stay-at-home mothers. Finally, women who are self-employed are currently excluded from the program.

In 2005, the Committee studied the topic of extending maternity and parental benefits to the self-employed.¹¹⁴ Budget 2009 announced that an Expert Panel will be established to consult Canadians on how to best provide the self-employed with access to EI maternity and parental benefits.¹¹⁵

C. Maternity/Parental Benefits Reinforce Women's Role as Caregivers

Witnesses pointed out that instead of promoting the sharing of caregiving responsibilities between the two spouses, maternity/parental benefits tend to reinforce women's caregiving responsibilities. The Committee heard that an incentive is created for the low income earner in the household (usually the female) to take the leave rather than the high-income earner (usually the male). This effect is due to the low rate of income replacement and the low cap for maximum insurable earnings.¹¹⁶

[T]he program parameters for the caregiving benefits reinforce women taking the leaves rather than men. The low-income replacement rates, for example, reinforce the lower earner taking the leave. So the parameters of the existing parental maternity benefits are not doing a good job of sharing the caregiving workload.¹¹⁷

The Quebec Parental Insurance Plan (QPIP) provides a different model than the federal one. The Committee heard that the plan is more generous and offers more flexibility. It has a higher threshold of maximum insurable earnings so that the higher income earner has the option to take parental leave. As well, it offers paternity benefits for

113 Ibid. (1220).

114 Standing Committee on the Status of Women, Interim Report on the Maternity and Parental Benefits Under Employment Insurance: The Exclusion of Self-Employed Workers, November 2005, http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/381/FEWO/Reports/RP2148183/FEWO_Rpt05/FEWO_Rpt05-e.pdf.

115 Budget 2009, <http://www.budget.gc.ca/2009/plan/bpc3b-eng.asp>.

116 Ibid.

117 Dr. Martha MacDonald, Professor, Economics Department, Saint Mary's University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0930).

the father and includes the self-employed. As a family protection policy, this plan encourages men to share caregiving responsibilities with women. Ms. Vincent provided the following description of QPIP:

This program is more generous and also offers flexibility to insured parents: earnings replacement rates can go up to 75% of insurable earnings, and the threshold of maximum insurable earnings is \$62,000, compared with only \$41,000 under EI. The program also provides for up to five weeks of benefits exclusively to the father. In 2006, 56% of fathers eligible for paternity benefits took advantage of the program in Quebec, compared with only 10% of eligible fathers in the rest of Canada.¹¹⁸

D. Proposed Reforms

The Committee heard from several witnesses that the EI program's maternity/parental benefits should be reformed so that it becomes more accessible, more generous and more flexible. Witnesses recommended that the Quebec Parental Insurance Plan (QPIP) be used as a model not only for reforming the EI program but also for extending it to the self-employed. In addition, witnesses recommended that paternity benefits be taken into consideration. However, witnesses disagreed as to whether the contributions for the self-employed should be mandatory, as in the case of QPIP, or voluntary.

RECOMMENDATION 14:

The Committee recommends that:

- **Human Resources and Skills Development Canada make maternity and parental benefits as flexible and equal as the Quebec Parental Insurance Plan by expanding eligibility, benefit levels and duration of EI benefits.**¹¹⁹
- **Human Resources and Skills Development Canada extend benefits to the self-employed using the Quebec Parental Insurance Plan as its model.**¹²⁰

118 Ms. Carole Vincent, Senior Research Associate, Social Research and Demonstration Corporation, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0950).

119 For greater clarity, this recommendation does not apply to the province of Quebec which finances its own parental benefits.

120 *Ibid.*

The Committee is also concerned that women who are on maternity/parental leave risk being laid off either during their leave or after they return to work. Therefore,

RECOMMENDATION 15:

The Standing Committee on the Status of Women recommends that the government modify the Employment Insurance program for women who are laid off during or following maternity/parental leave so that benefits are calculated based on the number of hours worked prior to maternity/parental leave.

V. Sickness Benefits and Compassionate Care Benefits

Even though witnesses welcomed the provision of sickness and compassionate care benefits, they raised concerns that the duration of benefits was insufficient. For women who suffer from episodic disabilities¹²¹ and from cancer, 15 weeks of sickness benefits did not address their needs.

For people living with HIV/AIDS and other disabilities such as multiple sclerosis and mood disorders, the episode of inability to work can last longer than 15 weeks. And then, according to the 2004 EI Monitoring and Assessment Report, 10% of all the people who used all 15 weeks of EI sickness benefits received CPP disability benefits afterwards. This finding suggests that 15 weeks of EI sickness benefits may not be enough.¹²²

Ms. Denise Page, analyst with the Canadian Cancer Society, explained to the Committee that women who suffer from breast cancer have to undergo surgery, chemotherapy and radiotherapy. In combination, their health care needs add up to more than a year of illness.¹²³

121 An episodic disability is marked by fluctuating periods and degrees of wellness and disability (see: Canadian Working Group on HIV and Rehabilitation http://www.hivandrehab.ca/EN/resources/description_episodic_disabilities.php).

122 Ms. Carmela Hutchison, President, DisAble Women's Network of Canada, *FEWO Evidence*, March 12, 2009 (1130).

123 Mrs. Denise Page, Health Policy Analyst, Canadian Cancer Society, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1120).

Witnesses spoke highly of the Compassionate Care Benefits (CCB) introduced in 2004. Ms. Pamela Fancey, Associate Director, Nova Scotia Centre on Aging, informed the Committee that these benefits entail “a positive step toward supporting employees.”¹²⁴ She noted the positive effects of the CCB in retaining employees who may have otherwise had to leave the labour force to care for a dying relative.¹²⁵

Ms. Fancey, who has also conducted international comparisons of family leave policies, pointed out that because Canada’s CCB is embedded in the EI program, it is limited to those who participate in the labour force. Those who do not participate in the labour force or who do not qualify for CCB due to their employment patterns are excluded. As Ms. Fancey explained, these exclusions do not exist in certain jurisdictions:

These noted exclusions do not exist in Sweden, Norway or California, where eligibility is extended to all workers, including part-time and self-employed, provided they have contributed to a national social insurance program, as in the case of Sweden and Norway, or state disability insurance benefits, as is the case in California.¹²⁶

The Committee heard that, in comparison to other jurisdictions, Canada’s “dying” criteria is “stringent” making it difficult for claimants to know when it is appropriate to submit a claim:

Canada’s CCB definition of gravely ill is considered stringent and the process cumbersome in comparison to other jurisdictions. In Canada, the employee’s relative must be at risk of dying within 26 weeks and need a medical certificate to that effect signed by a physician. This can at times be difficult to assess, given the sometimes unpredictable nature of the dying process, thereby making it difficult for employees to know when to apply for the leave and when to take the leave itself.¹²⁷

However, Ms. Fancey also indicated that Canada’s CCB has an in-built flexibility that allows caregiving to take place either in the community or in an institutional setting, “encompass[ing] the full spectrum from employees who provide emotional support to those who actually perform physical care, regardless of living arrangements.”¹²⁸

124 Ms. Pamela Fancey, Associate Director, Nova Scotia Centre on Aging, *FEWO Evidence*, March 31, 2009 (1140).

125 Ibid.

126 Ibid.

127 Ibid. (1145).

128 Ibid.

Another concern that Ms. Fancey raised was in regards to the 55% income replacement rate. She informed the Committee that “[w]omen's short- and long-term financial security may be jeopardized because of the low monetary value and maximum ceiling of the benefit itself.”¹²⁹

A. Proposed Reforms

Several witnesses recommended that the current 15-week of duration of sickness benefits needs to be extended.

RECOMMENDATION 16:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada extend sickness benefits commensurate with Employment Insurance parental leave.

The Committee heard that Compassionate Care Benefits (CCB) duration of six weeks needs to be extended. Witnesses also noted that CCB requirements are too stringent and lack flexibility. Under the current medical proof criteria, a claimant must provide proof showing that the ill family member needs care or support and is at risk of dying within 26 weeks.¹³⁰

RECOMMENDATION 17:

The Committee recommends that Compassionate Care Benefits be extended commensurate with Employment Insurance parental leave.

RECOMMENDATION 18:

The Committee recommends that changes be made to the Compassionate Care Benefits so that it responds to the variability of need for care and that these changes be monitored annually to ensure they respond to the needs of caregivers.

129 Ibid. (1150).

130 HRSDC, EI Compassionate Care Benefits,
http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/types/compassionate_care.shtml#Who.

RECOMMENDATION 19:

The Committee recommends that the medical criteria for Compassionate Care Benefits be expanded to include a broader definition of 'the gravely ill' encompassing both the severely and chronically ill.

RECOMMENDATION 20:

The Committee recommends that the medical proof requirements for Compassionate Care Benefits be modified so that they are more flexible.

The Committee is concerned that the uptake of the Compassionate Care Benefits is relatively lower than other special benefits. According to the *2008 EI Monitoring and Assessment Report*, the "number of new compassionate care benefits claims grew by less than 1% (0.5%) in 2007/08, to reach 5,700."¹³¹ The Committee would like HRSDC to examine further why the uptake for CCB claims is low.

VI. Training and Development for Unemployed Women

Part II of the *Employment Insurance Act* commits the federal government to work in concert with provinces and territories to put in place active employment programs to help unemployed Canadians integrate into the labour market. These programs are called Employment Benefits and Support Measures, most of which are delivered through transfer Labour Market Development Agreements between the federal government and the provinces and territories.¹³² However, only EI beneficiaries or those who have received regular or maternity/parental benefits in the past three or five years respectively are eligible for this support. As several witnesses have noted, women tend to be excluded from such programs since many do not qualify for EI.

Budget 2009 invests \$500 million over two years in a Strategic Training and Transition Fund (STTF) to support individuals who do not qualify for EI training, such as the self-employed or those who have not been in the labour force for a prolonged period of time. According to information submitted by HRSDC, the STTF will be administered through existing Labour Market Development Agreements. Provinces and territories are to report on this dedicated funding by developing an annual plan with a description of eligible beneficiaries; a description of priority areas; and, a description of eligible programs. In addition, provinces and territories are to measure program performance by collecting

131 HRSDC, 2008 EI Monitoring and Assessment Report, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/reports/eimar_2008/chapter5_1.shtml.

132 HRSDC, *Report on Plans and Priorities. 2009-2010 Estimates*, p. 48.

performance indicators on eligible beneficiaries, the types of interventions provided, and the outcomes of the interventions funded through the STTF. Based on these annual and quarterly updates from the provinces and territories, the federal government will report nationally on the results of the STTF.¹³³

Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, indicated to the Committee that the Department can provide gender disaggregated information on various clients being served under the Employment Benefits and Support Measures.

We are in the process of negotiating agreements with provinces and territories right now, who, as you said, will deliver the Strategic Training and Transition Fund. I know we're going to be tracking clients who benefit. Certainly for the employment benefits and supports were delivered under Part II of Employment Insurance Program, the Labour Market Development Agreements (LMDA), we do track by gender.¹³⁴

RECOMMENDATION 21:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada make publicly available on a monthly basis gender disaggregated data on the recipients of Employment Benefits and Support Measures under Part II of the *Employment Insurance Act*.

RECOMMENDATION 22:

The Committee recommends that:

- **Human Resources and Skills Development Canada track women's participation in the Employment Benefits and Support Measures monthly to evaluate new measures introduced in Budget 2009 in order to ensure that women's training and development needs are being addressed under the Labour Market Development Agreements;**
- **And, that this monthly tracking of the Employment Benefits and Support Measures continue after the recession;**

133 Submission from HRSDC, *FEWO Evidence*, May 1, 2009.

134 Ms. Janice Charette, Deputy Minister of HRSDC, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (1155).

- **And, that Human Resources and Skills Development Canada report to Parliament in its Departmental Performance Report on the extent to which women's training and development needs are being addressed by the Employment Benefits and Support Measures.**

VII. EI Premium Exemptions

The Committee heard that women and men are paying into EI and not qualifying for benefits.

In 2006, 15% of female paid workers contributed to the EI program but did not work sufficient hours to qualify for benefits, compared to only 8% of men.¹³⁵

The EI program provides a premium refund for those whose earnings are less than \$2,000.¹³⁶ However, this threshold may be too low.

An alternative to raising the insurable earnings refund would be for the federal government to introduce an earnings exemption not unlike that found in the Canada Pension Plan. Recommendations were made to introduce a year's basic exemption to EI premiums based on the individual's earnings. As Dr. Schirle indicated:

[T]here are several people, male and female, who will never qualify for EI benefits, yet have to make contributions. It seems unreasonable to require that people pay insurance premiums toward insurance they could never benefit from. For example, to be eligible for regular EI benefits in a high unemployment region, a typical person must have had 420 insurable hours in the previous 52 weeks. On average, this person must have worked more than 8 hours per week at all jobs combined. Introducing a year's basic exemption to EI premiums, based on an individual's annual earnings, with all, not a single employer, might be a reasonable solution to consider here.¹³⁷

135 Ms. Carole Vincent, Senior Research Associate, Social Research and Demonstration Corporation, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0950).

136 According to section 96(4) of the *Employment Insurance Act* If a person has insurable earnings of not more than \$2,000 in a year, the Minister shall refund to the person the aggregate of all amounts deducted as required from the insurable earnings, whether by one or more employers, on account of the person's employee's premiums for that year.

137 Dr. Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economic, Wilfrid Laurier University, *FEWO Evidence*, April 2, 2009 (0940).

VIII. Reforming the EI program—A New Architecture

The Committee heard from several witnesses that the EI program needs to be reformed to account for women's income insecurities, labour market realities and caregiving responsibilities. As witnesses noted, the EI program has to become an integral part of Canada's social safety net. The Committee heard that many women who do not qualify for EI benefits or who exhaust their benefits may end up on social assistance.¹³⁸

Mr. Battle proposed to the Committee that the EI program be changed so that an additional program is developed, a temporary income program. The temporary income program would serve people who do not qualify for EI.

In other words, we would have now a two-part system. One part would be employment insurance, funded through premiums the way it is now, but it would be a stronger program. It would not have variable entrance requirements. There wouldn't be the perversion of the regional aspect to it. And there would be a new income-tested program, funded through general revenues—this again would be a federal one—that would help unemployed people who aren't able to qualify for an employment insurance program.¹³⁹

138 For example, Ms. Jane Stinson, President, Canadian Research Institute for the Advancement of Women and Ms. Bonnie Diamond, Co-Chair, Canadian Feminist Alliance for International Action, *FEWO Evidence*, April 2, 2009.

139 Mr. Ken Battle, President, Caledon Institute of Social Policy, *FEWO Evidence*, March 5, 2009 (1130).

CONCLUSION

The Committee set out to study the effects and consequences of the EI program on women. We found, that overall, the EI program does benefit women who are in full-time employment. The Committee heard, however, that women's labour market realities are not accounted for under the current EI program. One of the main reasons women are unable to access benefits is because they predominate in part-time employment.

We have made several recommendations aimed at improving access to Employment Insurance benefits for women in Canada. It is our hope that with the implementation of these reforms, women's income security will be enhanced.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada, in coordination with Statistics Canada, produce a public monthly report on Employment Insurance coverage rates using gender disaggregated data for the B/U ratio, B/UC ratio and for the proportion of Employment Insurance contributors who received or will receive Employment Insurance regular benefits, including full-time and part-time workers and age category 15 years and older so as to improve monitoring of the Employment Insurance program's coverage of unemployed women and men.

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that Statistics Canada conduct an in-depth study, together with experts, on the status of women in the labour market and on the status of women who are not part of the labour force.

RECOMMENDATION 3:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada request statistics on voluntary reasons for leaving employment or working part-time or not entering the paid workforce that is gender disaggregated by age group 15 years and older.

RECOMMENDATION 4:

The Committee recommends that Statistics Canada's Labour Force Survey provide a full breakdown by gender and age category 15 years and older and including full-time and part-time employment, and that the data be coordinated with Employment Insurance data so that monthly releases reveal exactly what numbers and percentages of male and female workers in every category: unemployed/former full-time, unemployed/ former part-time who receive Employment Insurance benefits plus the total Employment Insurance earnings received in each category and average Employment Insurance earnings per worker.

RECOMMENDATION 5:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada implement a uniform 360-hour qualification requirement, irrespective of regional unemployment rates or the type of benefit. This would establish that Employment Insurance is available to part-time workers.

RECOMMENDATION 6:

The Committee recommends that:

- Human Resources and Skills Development Canada examine the impact of returning to a weeks-based qualification requirement given that the current hours-based qualification requirement unfairly discriminates against women who work in precarious employment and in part-time work.
- Human Resources and Skills Development Canada report its findings to Parliament by January 2010.

RECOMMENDATION 7:

The Committee recommends that the maximum benefit entitlement for regular benefits be extended to 50 weeks on a permanent basis and that additional weeks of entitlement should be considered by Human Resources and Skills Development Canada.

RECOMMENDATION 8:

The Committee recommends that:

- Human Resources and Skills Development Canada develop a measure showing the percentage of Employment Insurance beneficiaries who have exhausted their benefits and who become long-term unemployed are applying for social assistance;
- That this measure be disaggregated by full-time/part-time, male/female, and age category 15 years and up; and
- That this measure be coordinated with the provinces /territories using the same indicators.

RECOMMENDATION 9:

The Committee recommends that the two week waiting period be eliminated for all benefits.

RECOMMENDATION 10:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada increase the benefit rate from 55% to 60% or more of average weekly insurable earnings for both regular and special benefits.

RECOMMENDATION 11:

The Committee recommends that the government, based on the preliminary results of the 'Best 14 Weeks' pilot project, adopt a new rate of calculation period equal to the qualifying period. Only those weeks with the highest earnings in the new rate calculation period would be included, and these earnings would be an average of the best 14 weeks of insurable employment.

RECOMMENDATION 12:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada examine calculating benefits for farm owners on net income rather than gross income.

RECOMMENDATION 13:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada consider eliminating the New Entrants and Re-entrants rules.

RECOMMENDATION 14:

The Committee recommends that:

- Human Resources and Skills Development Canada make maternity and parental benefits as flexible and equal as the Quebec Parental Insurance Plan by expanding eligibility, benefit levels and duration of EI benefits.
- Human Resources and Skills Development Canada extend benefits to the self-employed using the Quebec Parental Insurance Plan as its model.

RECOMMENDATION 15:

The Standing Committee on the Status of Women recommends that the government modify the Employment Insurance program for women who are laid off during or following maternity/parental leave so that benefits are calculated based on the number of hours worked prior to maternity/parental leave.

RECOMMENDATION 16:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada extend sickness benefits commensurate with Employment Insurance parental leave.

RECOMMENDATION 17:

The Committee recommends that Compassionate Care Benefits be extended commensurate with Employment Insurance parental leave.

RECOMMENDATION 18:

The Committee recommends that changes be made to the Compassionate Care Benefits so that it responds to the variability of need for care and that these changes be monitored annually to ensure they respond to the needs of caregivers.

RECOMMENDATION 19:

The Committee recommends that the medical criteria for Compassionate Care Benefits be expanded to include a broader definition of ‘the gravely ill’ encompassing both the severely and chronically ill.

RECOMMENDATION 20:

The Committee recommends that the medical proof requirements for Compassionate Care Benefits be modified so that they are more flexible.

RECOMMENDATION 21:

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada make publicly available on a monthly basis gender disaggregated data on the recipients of Employment Benefits and Support Measures under Part II of the *Employment Insurance Act*.

RECOMMENDATION 22:

The Committee recommends that:

- **Human Resources and Skills Development Canada track women's participation in the Employment Benefits and Support Measures monthly to evaluate new measures introduced in Budget 2009 in order to ensure that women's training and development needs are being addressed under the Labour Market Development Agreements;**
- **And, that this monthly tracking of the Employment Benefits and Support Measures continue after the recession;**
- **And, that Human Resources and Skills Development Canada report to Parliament in its Departmental Performance Report on the extent to which women's training and development needs are being addressed by the Employment Benefits and Support Measures.**

APPENDIX 1

REQUIRED NUMBER OF HOURS OF INSURABLE EMPLOYMENT ACCORDING TO REGIONAL RATE OF UNEMPLOYMENT (*Employment Insurance Act*)

Regional Rate of Unemployment	Required Number of Hours of Insurable Employment in Qualifying Period
6% and under	700
more than 6% but not more than 7%	665
more than 7% but not more than 8%	630
more than 8% but not more than 9%	595
more than 9% but not more than 10%	560
more than 10% but not more than 11%	525
more than 11% but not more than 12%	490
more than 12% but not more than 13%	455
more than 13%	420

Source: *Employment Insurance Act*, Section 7, available at <http://laws.justice.gc.ca/en/E-5.6/> .

TABLE OF WEEKS OF BENEFIT
(*Employment Insurance Act*)

Regional Rate of Unemployment

Number of hours of insurable employment in qualifying period	6% and under	More than 6% but not more than 7%	More than 7% but not more than 8%	More than 8% but not more than 9%	More than 9% but not more than 10%	More than 10% but not more than 11%	More than 11% but not more than 12%	More than 12% but not more than 13%	More than 13% but not more than 14%	More than 14% but not more than 15%	More than 15% but not more than 16%	More than 16%
		7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	16%
420-454								31	33	35	37	
455-489							29	31	33	35	37	
490-524						28	30	32	34	36	38	
525-559						26	28	30	32	34	36	38
560-594					25	27	29	31	33	35	37	39
595-629				23	25	27	29	31	33	35	37	39
630-664			22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
665-699		20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
700-734	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
735-769	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
770-804	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
805-839	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
840-874	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
875-909	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
910-944	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
945-979	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
980-1014	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1015-1049	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1050-1084	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
1085-1119	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
1120-1154	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
1155-1189	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
1190-1224	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
1225-1259	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
1260-1294	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
1295-1329	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
1330-1364	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
1365-1399	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
1400-1434	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50
1435-1469	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50
1470-1504	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50
1505-1539	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50
1540-1574	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50
1575-1609	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50
1610-1644	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50
1645-1679	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50
1680-1714	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50
1715-1749	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50	50
1750-1784	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50	50
1785-1819	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50	50	50
1820-	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50	50	50

Source: Adapted table from the *Employment Insurance Act*, Schedule I, available at <http://laws.justice.gc.ca/en/E-5.6/>.

REQUIRED NUMBER OF WEEKS OF INSURABLE EMPLOYMENT ACCORDING TO REGIONAL RATE OF UNEMPLOYMENT (*Unemployment Insurance Act*)

Regional Rate of Unemployment	Required Number of Weeks of Insurable Employment
6% and under	20
more than 6.0% but not more than 7.0%	19
more than 7.0% but not more than 8.0%	18
more than 8.0% but not more than 9.0%	17
more than 9.0% but not more than 10.0%	16
more than 10.0% but not more than 11.0%	15
more than 11.0% but not more than 12.0%	14
more than 12.0% but not more than 13.0%	13
more than 13.0%	12

Source: *Unemployment Insurance Act*, Subsection 6(2),
http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/legislation/ui_act_table_1.shtml.

TABLE OF WEEKS OF BENEFITS (Unemployment Insurance Act)

TABLE OF WEEKS OF BENEFIT

Regional Unemployment Rate

Number of weeks of insurable employment	6.0% and under	More than 6.0% but not more than 7.0%	More than 7.0% but not more than 8.0%	More than 8.0% but not more than 9.0%	More than 9.0% but not more than 10.0%	More than 10.0% but not more than 11.0%	More than 11.0% but not more than 12.0%	More than 12.0% but not more than 13.0%	More than 13.0% but not more than 14.0%	More than 14.0% but not more than 15.0%	More than 15.0% but not more than 16.0%	More than 16.0%
12									26	28	30	32
13								24	26	28	30	32
14							23	25	27	29	31	33
15						21	23	25	27	29	31	33
16					20	22	24	26	28	30	32	34
17				18	20	22	24	26	28	30	32	34
18			17	19	21	23	25	27	29	31	33	35
19		15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35
20	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
21	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
22	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37
23	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37
24	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38
25	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38
26	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
27	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
28	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
29	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
30	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
31	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
32	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
33	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
34	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
35	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43

TABLE OF WEEKS OF BENEFIT

Regional Unemployment Rate

Number of weeks of insurable employment	6.0% and under	More than 6.0% but not more than 7.0%	More than 7.0% but not more than 8.0%	More than 8.0% but not more than 9.0%	More than 9.0% but not more than 10.0%	More than 10.0% but not more than 11.0%	More than 11.0% but not more than 12.0%	More than 12.0% but not more than 13.0%	More than 13.0% but not more than 14.0%	More than 14.0% but not more than 15.0%	More than 15.0% but not more than 16.0%	More than 16.0%
36	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
37	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
38	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
39	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
40	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
41	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
42	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
43	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
44	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
45	29	31	33	35	37	39	42	43	45	47	49	50
46	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50
47	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50
48	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50
49	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50
50	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50
51	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50
52	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50

R.S.(1985), U1, Sch; 1990, c.40, s.54; 1994, c. 18, s. 28

Source: *Unemployment Insurance Act*, Table 2,
http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/legislation/ui_act_table_2.shtml.

LABOUR FORCE SURVEY

DEFINITIONS

Labour Force Survey

The Labour Force Survey (LFS) is a household survey carried out monthly by Statistics Canada. Since its inception in 1945, the objectives of the LFS have been to divide the working-age population into three mutually exclusive classifications—employed, unemployed, and not in the labour force—and to provide descriptive and explanatory data on each of these categories.¹

The survey incorporates questions permitting analyses of various issues, such as reasons for part-time employment, multiple job-holding and absence from work. It also provides monthly information on the wages and union status of employees, as well as the number of employees at their workplace and the temporary or permanent nature of their job.²

Labour Force Status

Persons who are supplying services in the reference period, regardless of the quantity supplied, are classified as employed while those who provide evidence that they are offering their labour services to the market (again regardless of quantity) are classified as unemployed. The remainder of the population, those neither currently supplying nor offering their labour services, are referred to as persons not in the labour force (see Figure 1).³

¹ Statistics Canada, . Guide to the Labour Force Survey, 2009, p. 5, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2009/statcan/71-543-G/71-543-g2009001-eng.pdf.

² Ibid., p. 5.

³ Ibid., p. 7.

According to this classification process, a woman in her late 50s who is pursuing training or an education would be considered 'not in the labour force.'

Employment and Unemployment

The concepts and definitions of employment and unemployment adopted by the survey are based on those endorsed by the International Labour Organisation (ILO).⁴

Employment: Employed persons are those who, during the reference week:

- (a) Did any work at all at a job or business, that is, paid work in the context of an employer-employee relationship, or self-employment. It also includes unpaid family work, which is defined as unpaid work contributing directly to the operation of a farm, business or professional practice owned and operated by a related member of the same household; or
- (b) Had a job but were not at work due to factors such as own illness or disability, personal or family responsibilities, vacation, labour dispute or other reasons (excluding persons on layoff, between casual jobs, and those with a job to start at a future date).⁵

Unemployment: Unemployed persons are those who, during reference week:

- (a) Were on temporary layoff during the reference week with an expectation of recall and were available for work, or
- (b) Were without work, had actively looked for work in the past four weeks, and were available for work, or
- (c) Had a new job to start within four weeks from reference week, and were available for work.⁶

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Classifying Part-time Work

The classification of respondents as voluntary and involuntary part-time workers is derived from questions that ask respondents whether they want to work more or less than 30 hours at a (single) job or business. Based on the reasons that the respondents provide, they are classified as voluntary and involuntary part-time workers.

Voluntary part-timers are classified as such because they want to work less than 30 hours a week. Reasons include:

- own illness
- personal or family responsibilities
- going to school
- personal preference
- other.

Part-time workers are classified as voluntary when they want to work 30 or more hours per week but cannot because of the following reasons:

- own illness
- personal or family responsibilities
- going to school.

Respondents who want to work 30 or more hours per week but cannot because of 'business conditions' and because they 'could not find work with 30 hours or more' are then asked if they searched for full-time employment in the past four weeks. Those who did not search for full-time employment in the last four weeks are considered to be voluntary part-time workers.

Only those who searched for full-time employment in the last four weeks are considered to be involuntary part-time workers.

The involuntary part-time rate is calculated by dividing those whose response is “business conditions” or “could not find work with 30 or more hours” by the total number of persons working part-time at their main or only job.⁷

Reasons for Working Part-Time

In the questionnaire, the respondent is asked the following question:

Q. 159: “What is the main reason for not wanting to work 30 or more hours per week?”⁸

The respondent’s answer is coded according to the following categories:⁹

- 1 Own illness or disability
- 2 Caring for own children
- 3 Caring for elder relative (60 years of age or older)
- 4 Other personal or family responsibilities
- 5 Going to school
- 6 Personal preference
- 7 Other—Specify

This respondent would be considered a voluntary part-time worker since she does not want to work more than 30 hours a week.

In the questionnaire the respondent is asked the following question:

⁷ Ibid., p. 15.

⁸ LFI_Q159 in the questionnaire. See Guide to the Labour Force Survey, p. 56.

⁹ Codeset LFI_Q_159, Guide to the Labour Force Survey, p. 67.

Q. 160: "What is the main reason for working less than 30 hours per week?"¹⁰

The respondent's answer is coded according to the following categories: ¹¹

- 1 Own illness or disability
- 2 Caring for own children
- 3 Caring for elder relative (60 years of age or older)
- 4 Other personal or family responsibilities
- 5 Going to school
- 6 Business conditions
- 7 Could not find work with 30 or more hours per week
- 8 Other - Specify

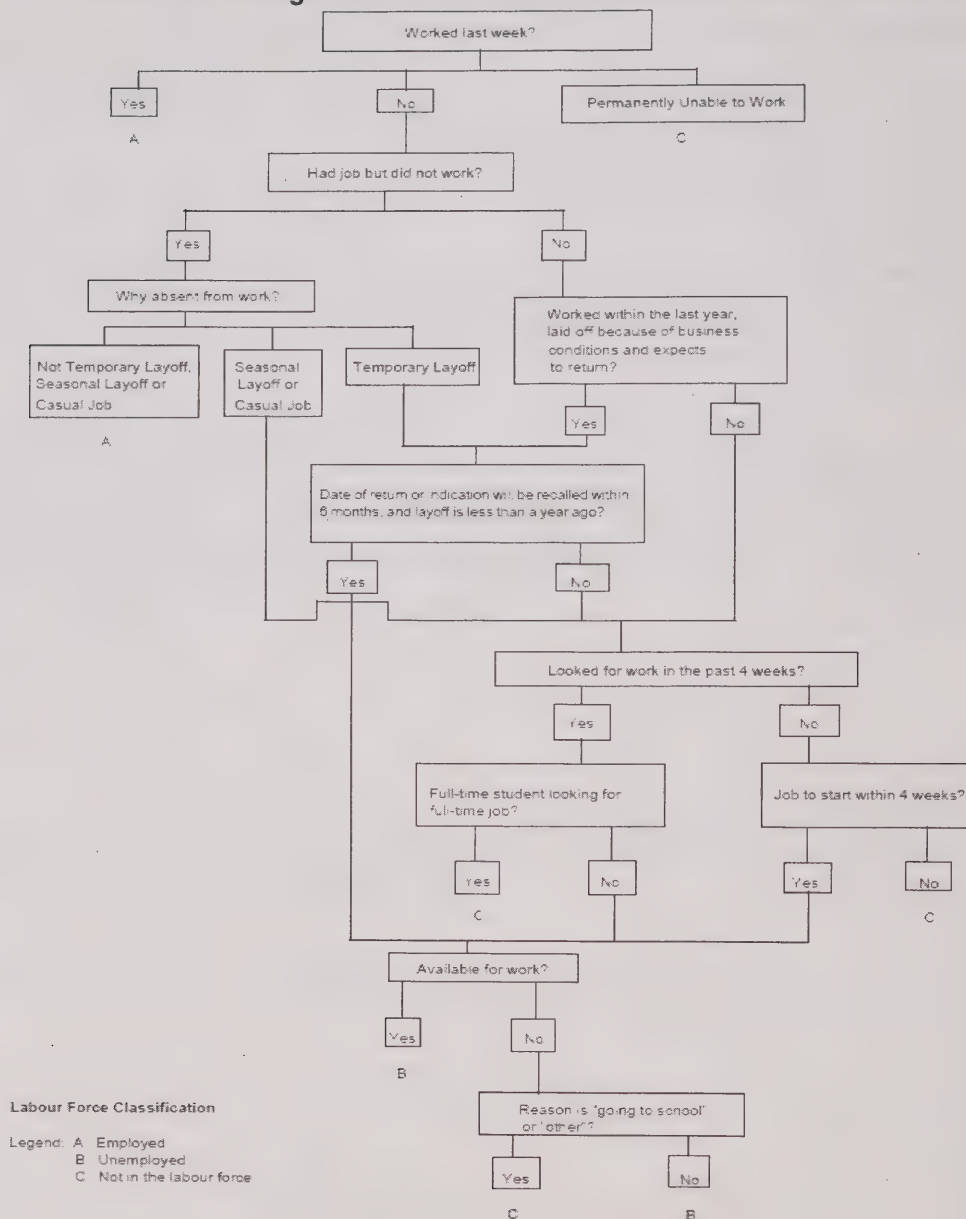
If the person answers '6' or '7', this person is then asked if she has searched for full-time employment in the last four weeks. If she answers 'No', she would be considered a voluntary part-timer. If she answers 'Yes', she would then be considered an involuntary part-timer.

¹⁰ LFI_Q160 in the questionnaire. See Guide to the Labour Force Survey, p. 57.

¹¹ Codeset LFI_Q_160, Guide to the Labour Force Survey, p. 67.

The following diagram illustrates the classification process that takes place in the Labour Force Survey to determine employment, unemployment and not in the labour force.

Figure 1: Labour Force Classification



APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual	2009/02/24	4
Kathleen Lahey, Professor, Faculty of Law, Queen's University		
Canadian Centre for Policy Alternatives		
Armine Yalnizyan, Senior Economist		
Informetrica Limited	2009/02/26	5
Richard Shillington, Senior Associate		
Statistics Canada	2009/03/03	6
Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division		
Sylvie Michaud, Director General, Labour and Household Surveys Branch		
Caledon Institute of Social Policy	2009/03/05	7
Ken Battle, President		
Canadian Labour Congress		
Barbara Byers, Executive Vice-President		
Conseil national des chômeurs et chômeuses		
Micheline Dépatie, Representative		
Danie Harvey, Representative		
As an individual	2009/03/10	8
Athina Ngjelina		
Department of Human Resources and Skills Development		
Louis Beauséjour, Director General, Employment Insurance Policy		
Allen Sutherland, Director General, Labour Market Policy		
Paul Thompson, Associate Assistant Deputy Minister, Skills and Employment Branch		
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants		
Lucya Spencer, Executive Director, Immigrant Women Services Ottawa		
DisAbled Women's Network of Canada	2009/03/12	9
Carmela Hutchison, President		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
National Farmers Union Joan Brady, Women's Vice-President	2009/03/24	10
As an individual Leah Vosko, Canada Research Chair in Feminist Political Economy, York University	2009/03/26	11
Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs Sue Calhoun, President Joan Macklin, Vice-President		
As an individual Verna Heinrichs	2009/03/31	12
Antigonish Women's Resource Centre Lucille Harper, Executive Director		
Canadian Cancer Society Denise Page, Health Policy Analyst		
Community Unemployed Help Centre Neil Cohen, Executive Director		
Council of Canadians with Disabilities Marie White, National Chairperson		
Nova Scotia Centre on Aging Pamela Fancey, Associate Director		
As an individual Michael Baker, Professor, Department of Economics, University of Toronto Ernie Lightman, Professor, University of Toronto Martha MacDonald, Professor, Economics Department, Saint Mary's University Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economics, Wilfrid Laurier University	2009/04/02	13
Social Research and Demonstration Corporation Carole Vincent, Senior Research Associate		
Canadian Federation of University Women Colleen Burns, Communications Co-ordinator Susan Russell, Executive Director	2009/04/02	14
Canadian Feminist Alliance for International Action Nancy Baroni, Coordinator, Gender Budget		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Feminist Alliance for International Action	2009/04/02	14
Bonnie Diamond, Co-Chair		
Canadian Research Institute for the Advancement of Women		
Jane Stinson, President		
Fathiya Wais, Coordinator		
Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail	2009/04/02	14
Ruth Rose-Lizée, Economist		
Department of Human Resources and Skills Development		
Janice Charette, Deputy Minister		
Paul Thompson, Associate Assistant Deputy Minister, Skills and Employment Branch		
Fédération des femmes du Québec	2009/04/02	14
Michèle Asselin, President		

APPENDIX B

LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Antigonish Women's Resource Centre

Community Unemployed Help Centre

Council of Canadians with Disabilities

Informetrica Limited

Lahey, Kathleen

MacDonald, Martha

National Farmers Union

Nova Scotia Centre on Aging

Schirle, Tammy

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 and 21) is tabled.

Respectfully submitted,

Hedy Fry, MP

Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 and 21) is tabled.

Respectfully submitted,

Hedy Fry, MP
Chair

Suggested Conservative Dissent to FEWO EI Report

Conservative members of the committee have reservations about the recommendations contained within this report and look forward to the Government's official response in this regard. Conservative Members feel that many of the recommendations – and indeed much of the witness testimony – did not address the concerns of the majority of Canadian women. Especially during the current global economic crisis, the Conservative Members feel it is important to have a report that responds to the needs of all Canadian women. This includes not only the unemployed, but the many women small business owners and other employers across the country who are also affected by the current recession and would be affected by any changes to the EI system.

As well, many of the recommendations do not address concerns specific to women. Many are very general and the Conservative Members believe they are beyond the appropriate scope of this committee's report. There are, however, some recommendations which the Conservative Members do support. These are:

Recommendation 1

- The committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada, in coordination with Statistics Canada, produce a public monthly report on Employment Insurance coverage rates using gender disaggregated data for the B/U ratio and for the proportion of Employment Insurance contributors who received or will receive Employment Insurance regular benefits, including full time and part time workers and age category 15 years and older so as to improve monitoring of the Employment Insurance program's coverage of unemployed women and men

Recommendation 14

- The Committee recommends that changes be made to the Compassionate Care Benefits so that it responds to the variability of need for care and that these changes be monitored annually to ensure they respond to the needs of caregivers

Recommendation 15

- The committee recommends that the medical criteria for Compassionate Care Benefits be expanded to include a broader definition of 'the gravely ill' encompassing both the severely and chronically ill

Recommendation 16

- The Committee recommends that the 'medical proof' requirements for compassionate Care Benefits be modified so that they are more flexible.

Conservative members of the committee understand that Canadians are worried about putting food on the table and finding work to put food on the table and provide for their families.

That is why the Conservative government has taken unprecedented steps to support unemployed Canadians, preserve jobs and re-train workers for the jobs of the future.

To this end, through its Economic Action Plan, the Government has invested \$8.3 Billion for the Canada Skills and Transition Strategy. Included in this strategy are measures to:

- Increase for two years all regular EI benefit entitlements by five extra weeks and increase the maximum benefit duration to 50 weeks from 45 weeks.
- Provide \$500 Million over two years to extend EI income benefits for Canadians participating in longer-term training.
- Extend work-sharing agreements by 14 weeks, to a maximum of 52 weeks.
- Extend the Wage Earner Protection Program to cover severance and termination pay owed to eligible workers impacted by employers' bankruptcy.
- Increase funding for training delivered through the EI program for \$1Billion over two years.
- Invest \$500 Million over two years in a Strategic Training and Transition Fund to support the needs of individuals who do not qualify for EI training, such as the self-employed or those who have been out of work for a prolonged period of time.

- Add \$60 Million over three years for the Targeted Initiative for Older Workers; expanding it to include workers in small cities.
- Add \$55 Million over two years to help young Canadians find summer jobs.
- Invest \$40 Million a year to launch the \$2,000 Apprenticeship Completion Grant.
- Invest \$50 Million over two years for a national foreign credential recognition framework in partnership with the provinces and territories.
- Invest \$100 Million over three years in the Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) initiative, expected to support creation of 6,000 jobs for Aboriginal Canadians.
- Invest \$75 Million in a two-year Aboriginal Skills and Training Strategic Investment Fund, and;
- Freeze EI premium rates for both 2009 and 2010.

Conservative members of the committee understand that the Government is monitoring the effectiveness of the actions it has taken to help Canadians and improve the EI system as to ensure that these measures are working and responding effectively to the evolving economic circumstances.

Liberal Party

Supplementary Opinion on a report entitled: *Towards Improving Access to EI Benefits for Women in Canada*

The Liberal Party was pleased to move the motion that requested that the Standing Committee of the Status of Women undertake a study on the consequences and effects the current Employment Insurance (EI) programs have on Women in Canada.

The Liberal Party understands fully the profound impact, on citizens, of an inflexible unemployment insurance program.

When Liberals formed government in 1993, it was necessary to deal with the negative consequences of massive, structural unemployment left by the then-Conservative government, during the recession of the late 1980s and early 1990s. The Liberal government had to recreate a new system that was flexible enough to respond to regional employment/unemployment rates while, at the same time, rebuild the EI fund and address the massive general, fiscal deficit. This new system was set within a booming economy and record low unemployment.

However, Canada is once again in a recession, and unemployment rates are rising at a rapid rate. Because of the nature of their work patterns, many women have been unable to gain access to employment benefits. Some find themselves the first to be laid off, especially if they are part-time workers, or are on maternity/parental leave or are pregnant. This report makes recommendations that are flexible and responsive to that reality.

While not reflected in the report's recommendations, we would like to draw attention to certain points repeatedly made by many witnesses. They made it clear that issues of child care, immigrant/refugee and disability status were integral to women's participation in paid work. The matter of the importance of pro active pay equity legislation was also raised by witnesses.

Liberals realised this linkage and were disappointed when the sudden 2006 election put an end to the \$6 billion dollar, National Early Childhood Development and Child Care Program which, had been negotiated with the provinces; but which was not honoured by the new Conservative government. The Liberal party remains committed to that national objective.

Similarly the Liberal Government's comprehensive, Internationally Trained Worker Initiative (ITWI), was cancelled by the Conservative government, it would have provided immigrant/refugee women with the tools of language training, credential recognition and apprenticeship that could allow them to find work commensurate with their skills; thus improving their earning power. Liberals remain committed to the ITWI.

Moreover, understanding the difficulty that disabled persons face in gaining access to training and education; a Liberal Government had put in place the building blocks that improved access to post-secondary education and training for disabled women. The Liberal party remains committed to enhancing this access, which has been ignored by the current government.

A Liberal government will reinstate the Liberal-initiated Court Challenges Program, also cancelled by the Conservative government, which would have allowed these vulnerable groups of women to fight discriminatory policies in the workplace.

The committee heard the need for pro active pay equity legislation and is now studying Pay Equity for the second time. The 2005 Liberal government response by the then Ministers of Labour and Justice to the Standing Committee of the Status of Women report on Pay Equity committed to the introduction of pro active pay equity legislation in early 2006. It was intended that this legislation would be reviewed and commented on by all stakeholder groups. The Conservative government did not choose to honour this commitment.

Moreover, we would like to point out that if the recommendation of a 360-hour requirement to obtain EI benefits were accepted, the many women in part-time employment will continue to take twice as long to achieve those requirements.

It is unfortunate that the key Ministers of Status of Women, Finance and HRSDC did not appear before the Committee, as requested, to answer these questions. It would also have provided an opportunity for the Committee to hear from these Ministers, whether Gender Based Analysis had been done on the economic stimulus package that contained the recent EI changes.

This report is a thoughtful effort at ameliorating some of the gender barriers that women face in gaining access to EI and other leave-benefits, such as maternity/parental benefits, and compassionate care benefits (CCB). But, it is incomplete in that there are many unanswered questions with regard to the reasons for so called "voluntary unemployment" and for the low uptake of parental benefits among men, in provinces outside of Quebec. These unanswered questions highlight a significant gap in information-gathering and reveal a lack of readily available data disaggregated by sex, and age.

Notwithstanding, the recommendations in the report could, if adopted, take a significant first step toward narrowing the gender inequality gap in the work place. For that reason, we fully support it.

Bloc Québécois -- Supplementary Opinion

Effects of the Employment Insurance System on Women

The Bloc Québécois would like to express its appreciation of the invaluable contribution made by the stakeholders and witnesses who took part in the study on the effects of the employment insurance (EI) system on women.

Having reviewed the report on the effects of the EI system on women, the fruit of a study that began in January 2009 and wrapped up in May 2009, the Bloc Québécois would like to express reservations about some of the recommendations. The Bloc Québécois would like to express its viewpoint on some of these by taking advantage of the right to append a supplementary opinion to the report.

• IMPROVING THE SYSTEM FOR ALL BENEFICIARIES

The Bloc Québécois has brought in a number of bills aimed at improving the EI system, and these have included some of the measures that appear in the current report:

- introducing a uniform qualification requirement of 360 hours, irrespective of regional unemployment rates (Recommendation 3);
- extending regular benefits to 50 weeks on a permanent basis (Recommendation 5);
- eliminating the two-week waiting period (Recommendation 6);
- increasing the benefit rate from 55% to 60% or more of average weekly insurable earnings for both regular and special benefits (Recommendation 7).

This enhancement of the system, proposed by the Bloc Québécois, was endorsed in February 2005 by a majority of the members of the Standing Committee on Human Resources Development.¹ However, it should be noted that the current report does not give self-employed workers, a category in which many women find themselves, access to regular benefits under the EI system as proposed by the Bloc Québécois and as recommended by the Committee in 2005 (Recommendation 22).

The Bloc Québécois also like to recall that the Standing Committee on Human Resources Development recommended (Recommendation 14) that average earnings be calculated on the basis of the best 12 weeks of insurable employment. This report proposes instead that earnings be calculated on the basis of the average of the best 14 weeks of insurable employment (Recommendation 8). In the opinion of the Bloc Québécois, the calculation should be based on the best 12 weeks.

¹ Report of the Standing Committee on Human Resources Development, Skills and Social Development and the Status of Persons with Disabilities: *Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program*.
<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1624652&Language=E&Mode=1&Parl=38&Ses=1>

• THE IMPORTANCE OF REASSERTING QUEBEC AND PROVINCIAL JURISDICTION OVER FAMILY POLICY

Social policies are clearly the responsibility of Quebec and the provinces, but the federal government is continually interfering where it has no right to intrude. For this reason, the Bloc Québécois plays the vital role in Ottawa of ensuring that the federal government does not hinder Quebec's ability to make its own social and economic choices and manage its own development.

The result, certainly, is that the federal government's visibility is greatly reduced, but this is entirely appropriate given its constitutional role. In Canada, Quebec is a leader in the area of family support. Financial support for parents is more generous in Quebec, and Quebec families enjoy advantages that have no equivalents in the other provinces.

The report, recognizing that Quebec leads the way in family policy, proposes in Recommendation 10 that the federal government:

- "make maternity and parental benefits as flexible and equal as the Quebec Parental Insurance Plan (QPIP) by expanding eligibility, benefit levels and duration of EI benefits";
- "extend benefits to the self-employed using QPIP as its model".

Despite this recognition of the expertise and efficiency of the Quebec system, the fact remains that Quebec must be the sole architect of its family policy. The Bloc Québécois would have preferred Recommendation 10 to recognize this aspect of QPIP as well by concluding with the following:

This recommendation does not apply to Quebec, which already has the expertise, the network and the contacts to identify and meet the needs of its citizens in its own area of jurisdiction. Quebec must therefore be fully and unconditionally compensated for any program that the federal government introduces in areas of jurisdiction of Quebec and the provinces.

It is odd that the Committee evades full recognition of the Quebec Parental Insurance Plan and Quebec's comprehensive family policy, since it is precisely this Quebec expertise that the members of the Committee recommend applying through Canada-wide accountability, which would in a short time result in shackling the freedom of action of Quebec and the provinces.

Without respect for Quebec's jurisdiction in this regard,² it could not have developed its own policies to reflect the unique features of its own citizenry. The Committee recommends introducing a new "coast-to-coast" policy without any concern for the fact that this would threaten QPIP and the family policy that is closely linked to it.

² It is important to recall that on March 1, 2005, Quebec City and Ottawa signed the Canada-Quebec Final Agreement on the Quebec Parental Insurance Plan. The agreement was a crucial step in implementing QPIP. Quebec assumed responsibility for parental leave as of January 2006, after more than 10 years of waiting and of legal proceedings involving the federal government.

In conclusion

The Bloc Québécois considers that the Committee's report reflects the interests of the workers who contribute to the EI fund and want to have access to it. The proposed enhancements to the system would allow easier access for workers who lose their jobs.

However, the Bloc Québécois would have preferred that the Committee reorient the proposed measures in a way that complies with federal areas of jurisdiction. Unfortunately, an approach that favours duplication and interference was adopted instead. While the Quebec Parental Insurance Plan is cited as a model for Canadian benefits, the fact remains that the Committee has chosen to ignore the advances achieved by Quebec's family policy. Furthermore, other measures proposed in the report's recommendations could also encroach on Quebec and provincial jurisdiction over family policy. The recommendations should be rethought in order to leave the way clear for the full and free development by Quebec and the provinces of their own family policies, using their own expertise in their own areas of jurisdiction.

New Democratic Party
Supplementary Opinion May 13, 2009

The House of Commons Standing Committee for the Status of Women heard evidence from a variety of experts that provided insight into the effects and consequences of the current Employment Insurance rules on Women. While New Democrats agree with the recommendations of the report, however the scope of the recommendations was too narrowly focused and do not take into account all the evidence presented. The Committee heard evidence demonstrating the need for the federal government to: implement a national childcare program, introduce federal pay equity legislation, create a poverty reduction strategy and restructure Status of Women Canada.

Women in Canada have the right and often a need to work outside the home for income or wages. As the primary caregivers, women are forced to make sacrifices. The Canadian patchwork child care system is not made with either women or children in mind. Canadian women and their families have a right to regulated, accessible and affordable child care. Women are penalized by the Employment Insurance program because they often need to work in non-standard employment in order to care for their children. **The New Democratic Party therefore recommends that Government of Canada establish a Universal Early Learning and Child Care plan by establishing a network of high-quality, licensed, non-profit childcare spaces.**

On average, women still make only 70% of what men make, even when employed full-time, year-round. Unequal pay hurts women and their families and makes women and their children more vulnerable to poverty. The right to equal pay for work of equal value is protected by the *Human Rights Act* and the *Charter*. **The New Democratic Party therefore recommends that the Government of Canada implement the recommendations from the 2004 Pay Equity Taskforce Report and legislate proactive federal pay equity legislation.**

According to the Canadian Research Institute for the Advancement of Women over 2.4 million women in Canada are living in poverty and make up the majority of the poor in Canada. These women are unlikely to qualify for Employment Insurance in the first place because they have been unable to secure adequate employment. **The New Democratic Party therefore recommends that the Government of Canada introduces a Poverty Reduction Act with firm targets and implements a durable, comprehensive and fully-funded affordable housing strategy.**

The current government made drastic changes to Status of Women Canada by closing regional offices and cutting funding for research, lobbying and advocacy activities. The Independent Policy Research Fund at Status of Women Canada provided valuable insight and information concerning the situation of women in Canada. Since the funding has been cut organizations are no longer able to provide this valuable research. Furthermore, funding cuts to organizations that advocate and lobby on behalf of women have meant that women's organizations in Canada no longer have the capacity to advance women's equality in Canada. **The New Democratic Party therefore recommends that the Government of Canada reopen the regional offices of Status of Women Canada, fund an independent policy research fund at Status of Women Canada and expand the terms and conditions of the Women's Program of Status of Women Canada to include research, advocacy and lobbying activities.**

Selon l'Institut canadien de recherche sur les femmes, plus de 2,4 millions de femmes au Canada vivent dans la pauvreté et forment la majorité des pauvres au Canada. Ces femmes n'ont sans doute pas droit aux prestations d'assurance-emploi en partant en raison de leur incapacité à se trouver un emploi convenable. Par conséquent, le Nouveau Parti démocratique recommande que le gouvernement du Canada dépose une Loi sur la réduction de la pauvreté assortie d'objectifs fermes et qu'il mette en place une stratégie durable, globale et entièrement financée sur le logement abordable.

Le gouvernement actuel a apporté des changements radicaux à Condition féminine Canada en fermant des bureaux régionaux et en sabrant dans les subventions de recherche, de lobbying et de promotion de la femme. Le Fonds indépendant de recherche en matière de politiques chez Condition féminine Canada a fourni un aperçu et des renseignements précieux sur la situation des femmes au Canada. Depuis la réduction de leurs subventions, les organisations ne sont plus en mesure d'assurer cette recherche inestimable. En outre, les réductions budgétaires imposées à des organisations qui défendent les droits des femmes et qui parlent en leur nom signifient que ces organisations n'ont plus les ressources nécessaires pour promouvoir l'égalité des femmes au Canada. Par conséquent, le Nouveau Parti démocratique recommande que le gouvernement du Canada ouvre les bureaux régionaux de Condition féminine Canada, subventionne un fonds indépendant de recherche en matière de politiques chez Condition féminine Canada et élargisse le mandat du Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada en incluant les activités de recherche, de promotion et de lobbying.

Le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a entendu les témoignages de divers experts au sujet des répercussions du régime d'assurance-emploi sur les femmes. Tout en souscrivant aux recommandations du rapport, le NPD juge que les recommandations sont beaucoup trop limitées dans leur portée et qu'elles ne tiennent pas compte de tous les témoignages. Plusieurs témoins ont fait valoir au Comité que le gouvernement devait mettre sur pied un programme national de garderies, présenter une loi sur l'équité en matière d'emploi, élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté et restructurer la condition féminine Canada.

Les femmes au Canada ont le droit de travailler à l'extérieur du foyer et n'en ont parfois pas le choix. En tant que principales dispensatrices de soins, elles sont obligées de faire des sacrifices. L'assemblage hétéroclite du régime actuel de garde d'enfants au Canada ne tient nullement compte de leurs besoins et de ceux de leurs enfants. Les femmes canadiennes et leurs familles ont droit à des services de garde d'enfants réglementés, accessibles et abordables. Le régime d'assurance-emploi les pénalise parce que, dans bien des cas, elles doivent accepter des emplois atypiques pour pouvoir s'occuper de leurs enfants. Par conséquent, le Nouveau Parti démocratique recommande que le gouvernement du Canada établisse un régime universel de garderies et d'éducation préscolaire en créant un réseau de garderies sans but lucratif, agréées et de première qualité.

En moyenne, les femmes ne gagnent encore aujourd'hui que 70 p. 100 du salaire des hommes, même lorsqu'elles travaillent à temps plein, à longueur d'année. Cette inégalité salariale leur nuit ainsi qu'à leurs familles et les rend plus vulnérables à la pauvreté. Le droit à un salaire égal pour un travail d'égale valeur est protégé par la *Loi sur les droits de la personne* et la *Charte*. Par conséquent, le Nouveau Parti démocratique recommande que le gouvernement du Canada donne suite aux recommandations du rapport du Groupe de travail sur l'équité salariale publié en 2004 et adopte une loi fédérale proactive sur l'équité salariale.

Il est curieux de constater que le Comité rejette cette reconnaissance pleine et entière du Régime québécois de congés parentaux et de sa politique familiale globale. C'est pourtant cette expertise québécoise que les membres du comité recommandent d'appliquer par le biais d'une reddition de compte au Canada tout entier qui aura bientôt comme conséquence de cadencasser la liberté d'agir du Québec et des provinces.

Sans ce respect des compétences du Québec en la matière², le Québec n'aurait pu développer ses propres politiques selon les spécificités de ses propres citoyens. Le Comité recommande de mettre en place une nouvelle politique « coast to coast » sans se soucier de mettre en péril le Régime québécois d'assurance parentale et la politique familiale québécoise à laquelle il est intimement lié.

En conclusion

Le Bloc Québécois estime que le rapport produit par le Comité représente les intérêts des travailleuses et des travailleurs qui contribuent à la caisse de l'AE et qui veulent y avoir accès. Ainsi, la bonification du régime permettrait un meilleur accès des travailleuses et des travailleurs ayant perdu leur emploi.

Cependant, le Bloc Québécois aurait préféré que le Comité réoriente les mesures proposées dans le respect des compétences fédérales mais la voie du chevauchement et de l'immixtion a été préférée. Bien que le Régime québécois d'assurance parentale soit cité comme modèle à atteindre pour les prestations canadiennes, il demeure que le comité a fait fi des avancées de la politique familiale du Québec. D'ailleurs, d'autres mesures proposées dans les recommandations du présent rapport pourraient aussi chevaucher les compétences du Québec et des provinces en matière de politique familiale. Les recommandations ainsi proposées devraient donc être réfléchies afin de permettre le plein épanouissement du Québec et des provinces dans le développement de leur propre politique familiale, selon leur propre expertise et leur propre champ de compétence.

² Il est important de rappeler que Québec et Ottawa ont signé, le 1^{er} mars 2005, l'Entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale, entente qui constitue une étape cruciale dans la mise en œuvre du Régime. Le Québec prenait dorénavant en charge les congés parentaux à partir de janvier 2006, après plus de 10 années d'attente et de procédures judiciaires avec le fédéral.

12 meilleures semaines d'emploi assurable. Le présent rapport propose plutôt que la rémunération soit calculée en fonction de la moyenne des 14 meilleures semaines assurables (recommandation 8). Pour le Bloc Québécois, le calcul doit s'effectuer sur les 12 meilleures semaines.

• L'IMPORTANCE DE RÉAFFIRMER LES COMPÉTENCES DU QUÉBEC ET DES PROVINCES EN MATIÈRE DE POLITIQUE FAMILIALE

Les politiques sociales sont clairement la responsabilité du Québec et des provinces, mais le gouvernement fédéral ne cesse de se mettre le nez là où cela ne le regarde pas. C'est pourquoi le Bloc Québécois joue, à Ottawa, le rôle essentiel qui consiste à veiller à ce que ce que le fédéral ne vienne pas entraver la capacité du Québec de faire ses propres choix sur les plans social et économique et de gérer lui-même son développement.

Force est d'admettre que la visibilité du fédéral, en tout respect de la Constitution, est conséquemment très réduite. Au sein du Canada, le Québec fait figure de leader en matière de soutien aux familles. L'appui financier aux parents est plus généreux, et les familles québécoises bénéficient d'avantages qui n'ont pas d'équivalents dans les autres provinces canadiennes.

Le présent rapport, tout en reconnaissant les avancées du Québec en matière de politique familiale, propose, à la recommandation 10, que le gouvernement fédéral :

- « fasse en sorte que les prestations de maternité et parentales soient aussi souples et équitables que celles versées au titre du Régime québécois d'assurance-parentale en élargissant les critères d'admissibilité, en accroissant le montant des prestations et en protégeant la durée des prestations. (...) »
- Étendre les prestations aux travailleurs autonomes en utilisant comme modèle le Régime québécois d'assurance-parentales. »

Or, malgré cette reconnaissance de l'expertise et de l'efficacité du régime québécois, il demeure que le Québec doit demeurer le seul maître d'œuvre de sa politique familiale. Le Bloc Québécois aurait préféré que la recommandation 10 reconnaisse cet aspect du Régime québécois. Ainsi, cette recommandation aurait dû être suivie de :

« cette recommandation ne peut être appliquée au Québec qui possède déjà l'expertise, le réseau et les contacts pour identifier et satisfaire les besoins de leurs citoyens dans son propre champ de compétence. De ce fait, le Québec doit être compensé pleinement et sans condition pour tout programme que le gouvernement fédéral mettra en place dans le champ de compétence du Québec et des provinces. »

D'entrée de jeu, le Bloc Québécois aimerait souligner la précieuse contribution des intervenants et des témoins qui ont participé à cette étude sur les répercussions du régime d'assurance-emploi (AE) sur les femmes.

Suite à l'étude du rapport sur la surveillance sur les répercussions du régime d'AE sur les femmes, étude qui a été entreprise en janvier 2009 pour se terminer en mai 2009, le Bloc Québécois aimerait émettre des réserves quant à certaines recommandations. Le Bloc Québécois souhaite exprimer son point de vu sur certaines d'entre elles en se prévalant du droit d'ajouter une opinion complémentaire au présent rapport.

• POUR UNE BONIFICATION DU RÉGIME POUR TOUS LES PRESTAIRE

À prime abord, le Bloc Québécois a déposé plusieurs projets de loi visant à bonifier le régime d'AE. Nous y retrouvons des mesures également présentes dans le présent rapport visant :

- À instaurer une règle d'admissibilité uniforme de 360 heures sans égard au taux de chômage régional (recommandation 3);
- À fixer les prestations régulières en permanence à 50 semaines (recommandation 5);
- À éliminer le délai de carence de deux semaines (recommandation 6);
- À faire passer le taux de prestations de 55 à 60 % ou plus de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne pour les prestataires régulières et les prestations spéciales (recommandation 7).

Cette bonification au régime, proposée par le Bloc Québécois, avait été entérinée en février 2005 par la majorité des membres du Comité permanent du développement des ressources humaines.¹ Il faut toutefois mentionner que le présent rapport ne permet pas aux travailleurs et travailleuses autonomes, dont c'est la situation de plusieurs femmes, d'avoir accès aux prestations régulières du régime de l'AE comme le propose le Bloc Québécois et comme le recommandait le Comité en 2005 (recommandation 22).

Le Bloc Québécois aimerait aussi rappeler que le comité permanent du développement des ressources humaines avait recommandé, à la recommandation 14, que la moyenne de la rémunération serait calculée sur les

¹ Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées. « RETABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ». février 2006. <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/hoc/Committee/381/HUMA/Reports/RP1624652/humarp03-1.pdf>.

Un gouvernement libéral rétablira le Programme de contestation judiciaire créé par les libéraux, puis également annulé par le gouvernement conservateur, qui aurait permis à ces groupes de femmes vulnérables de lutter contre les politiques de discrimination en milieu de travail.

Le Comité a pris acte du fait que l'on avait besoin d'un projet de loi proactif sur l'équité salariale et se penche maintenant sur la question pour la deuxième fois. En 2005, dans sa réponse au rapport du Comité permanent de la condition féminine sur l'équité salariale, le gouvernement libéral, par la voix des ministres du Travail et de la Justice de l'époque, s'est engagé à présenter un projet de loi proactif sur l'équité salariale au début de 2006 qui devait être examiné et commenté par tous les groupes d'intervenants. Le gouvernement conservateur a refusé d'honorer cet engagement.

En outre, nous voudrions souligner que, si la recommandation fixant à 360 le nombre d'heures requis pour pouvoir toucher des prestations d'AE était acceptée, il faudra deux fois plus de temps aux nombreuses femmes qui ont un emploi à temps partiel pour satisfaire à cette exigence.

Il est malheureux que les principaux ministres de la Condition féminine, des Finances et de RHDC n'aient pas comparu devant le Comité, comme demandé, pour répondre à ces questions. Cela aurait aussi permis au Comité de savoir d'eux si une analyse comparative entre les sexes a été effectuée dans le cadre du plan de relance économique qui renferme les récents changements apportés au régime d'AE.

Le rapport dénote un effort conscient pour réduire les obstacles liés aux différences entre les sexes qui empêchent les femmes d'obtenir des prestations d'AE et des congés, tels un congé parental ou de maternité et des prestations de compassion. Toutefois, il est incomplet du fait qu'il ne répond pas à plusieurs questions concernant les causes du « chômage volontaire » et de la faible participation des hommes au programme de congé parental, en dehors du Québec. Ces questions laissées sans réponse dénotent une lacune importante dans la collecte des données et la faible disponibilité des données compilées par âge et par sexe.

Quoi qu'il en soit, les recommandations du rapport pourraient, si elles sont adoptées, mener à un premier pas important dans la réduction de l'inégalité hommes-femmes au travail. C'est pourquoi nous l'appuyons sans réserve.

Parti libéral
Opinion complémentaire sur un rapport intitulé : Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi

Le Parti libéral a eu le plaisir de présenter la motion demandant que le Comité permanent de la condition féminine entreprenne une étude intitulée *Répercussions du régime d'assurance-emploi (RAE) actuel sur les femmes au Canada*.

Le Parti libéral est fort conscient de l'incidence profonde que peut avoir sur les citoyens un programme d'assurance-emploi qui manque de souplesse.

Lorsque les libéraux ont formé le gouvernement en 1993, ils ont dû composer avec les conséquences négatives du chômage structurel massif hérité du gouvernement conservateur de l'époque, durant la récession de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Le gouvernement libéral a dû recréé un nouveau régime assez souple pour gérer les taux d'emploi et de chômage des régions tout en renflouant le fonds de l'AE et en s'occupant de l'énorme déficit budgétaire général. Ce nouveau régime a été institué dans le contexte d'une économie florissante et d'un faible chômage record.

Toutefois, le Canada est de nouveau en récession, et le taux de chômage augmente rapidement. À cause de leur situation d'emploi, bien des femmes n'ont pu toucher des prestations d'AE. Certaines sont les premières à perdre leur emploi, surtout si elles travaillent à temps partiel, ou sont en congé parental ou de maternité ou sont enceintes. Le présent rapport contient des recommandations qui misent sur la souplesse pour faire face à cette réalité.

Même s'il n'est pas fait mention dans les recommandations, nous aimerions attirer l'attention sur certains points qui ont été réitérés par de nombreux témoins. Ils ont affirmé clairement que les questions de la garde des enfants, du statut d'immigrant ou de réfugié et de la condition de personne handicapée font partie intégrante de la condition des femmes sur le marché du travail rémunéré. Ils ont aussi souligné combien il importe d'adopter un projet de loi proactif sur l'équité salariale.

Les libéraux ont compris ce lien et ont été déçus lorsque le déclenchement soudain d'élections en 2006 a mis un terme au Programme national de développement de la petite enfance et de garde des jeunes enfants de 6 milliards de dollars qui avait été négocié avec les provinces, mais qui n'a pas été honoré par le nouveau gouvernement conservateur. Le Parti libéral est toujours résolu à atteindre cet objectif national.

De même, l'initiative globale sur les travailleurs formés à l'étranger du gouvernement libéral a été annulée par le gouvernement conservateur, elle aurait permis aux femmes immigrantes ou réfugiées d'acquiescer une formation linguistique, de faire reconnaître leurs titres de compétence et de suivre un programme d'apprentissage leur permettant de trouver un travail à la hauteur de leurs compétences et donc d'accroître leur capacité de gagner de l'argent. Les libéraux sont toujours résolus à relancer cette initiative.

De plus, conscient de la difficulté qu'ont les personnes handicapées à acquiescer une formation et à compléter des études, le gouvernement libéral avait jeté les bases pour faciliter l'accès des femmes handicapées à une éducation postsecondaire et à une formation. Le Parti libéral est toujours résolu à faciliter cet accès, ce qu'il ignore le gouvernement actuel.

- geler les taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2009 et 2010.

Les membres conservateurs du comité savent que le gouvernement vérifie l'efficacité des mesures qu'il a prises pour aider la population canadienne et pour améliorer le système d'AE de manière à s'assurer que ces mesures fonctionnent et qu'elles conviennent bien au contexte économique en évolution.

- prolonger tous les droits aux prestations d'assurance-emploi (AE) régulières de cinq semaines pendant deux ans et faire passer de 45 à 50 semaines la durée maximale des prestations;
- prévoir 500 millions de dollars sur deux ans afin de prolonger les prestations d'assurance-emploi pour les Canadiens qui suivent une formation de longue durée;
- prolonger de 14 semaines la durée des accords de travail partagé, jusqu'à un maximum de 52 semaines;
- bonifier le Programme de protection des salaires pour qu'il couvre les indemnités de départ et de cessation d'emploi qui ne sont pas payées aux travailleurs admissibles par un employeur en faillite;
- augmenter de 1 milliard de dollars sur deux ans le financement de la formation dans le cadre de l'assurance-emploi;
- consacrer 500 millions de dollars sur deux ans à un fonds de transition et de formation stratégique pour répondre aux besoins particuliers de personnes qui ne sont pas admissibles à la formation dans le cadre de l'assurance-emploi, comme les travailleurs autonomes ou les personnes absentes depuis longtemps du marché du travail;
- venir en aide aux travailleurs âgés et à leur famille en consacrant 60 millions de dollars de plus sur trois ans à l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés, dont la portée est élargie aux travailleurs des petites villes;
- prévoir 55 millions de dollars sur deux ans pour aider les jeunes Canadiens à obtenir un emploi d'été;
- octroyer 40 millions de dollars par année pour créer la subvention à l'achèvement de la formation d'apprenti de 2 000 \$;
- prévoir 50 millions de dollars sur deux ans pour élaborer un cadre d'action national pour la reconnaissance des titres de compétences étrangers en partenariat avec les provinces et les territoires;
- investir 100 millions de dollars de plus sur trois ans dans le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA), ce qui devrait aider à créer 6 000 emplois pour les Canadiens autochtones;
- investir 75 millions de dollars dans le Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones, d'une durée de deux ans;

Recommandation 14

- Le comité recommande que des modifications soient apportées aux prestations de soignant afin que ces dernières cadrent avec les besoins variables en matière de soins et que ces modifications fassent l'objet d'une vérification annuelle pour s'assurer qu'elles répondent toujours aux besoins des soignants.

Recommandation 15

- Le comité recommande que le critère médical rattaché aux prestations de soignant soit élargi de manière à inclure une définition plus générale de « souffrant d'une maladie grave » comprenant à la fois les maladies graves et les maladies chroniques.

Recommandation 16

- Le comité recommande que les exigences relatives à la « preuve médicale » pour les prestations de soignant soient modifiées dans le but de les rendre plus flexibles.

Les membres conservateurs du comité sont conscients du fait que les Canadiens craignent de ne pas avoir les moyens d'acheter de la nourriture, de ne pas trouver de travail pour payer la nourriture et de ne pas être en mesure de s'occuper de leur famille.

Voilà pourquoi le gouvernement conservateur a pris des mesures sans précédent pour aider les Canadiens sans emploi, pour conserver les emplois et pour donner des formations d'appoint aux travailleurs en fonction des emplois de l'avenir.

À cette fin, par l'entremise de son Plan d'action économique, le gouvernement a investi 8,3 milliards de dollars dans la Stratégie canadienne en matière de compétences et de transition. Cette stratégie regroupe les mesures suivantes :

Proposition d'opinion dissidente des conservateurs au rapport sur l'AE du FEWO

Les membres conservateurs du comité ont des réserves face aux recommandations contenues dans ce rapport et attendent avec impatience la réponse officielle du gouvernement à cet effet. Les membres conservateurs sont d'avis que bon nombre des recommandations – et, en réalité, la majeure partie du témoignage – n'abordent pas les préoccupations de la majorité des femmes canadiennes. Les membres conservateurs estiment qu'il est important de disposer d'un rapport qui répond aux besoins de toutes les femmes canadiennes, en particulier pendant la crise économique mondiale actuelle. Cela regroupe non seulement les femmes sans emploi, mais également les nombreuses propriétaires de petites entreprises et autres employeuses de partout au pays qui subissent également les répercussions de la présente récession et qui seraient touchées par tout changement apporté au système d'AE.

Par ailleurs, de nombreuses recommandations ne traitent pas de préoccupations propres aux femmes. Bon nombre de recommandations sont de portée très générale; les membres conservateurs croient qu'elles dépassent la portée qui convient pour le rapport de ce comité. Cependant, les membres conservateurs appuient certaines recommandations. Les voici :

Recommandation 1

- Le comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada, en collaboration avec Statistique Canada, produise un rapport mensuel public sur les taux de couverture de l'assurance-emploi à l'aide de données ventilées par sexe pour le ratio prestataires/chômeurs et pour la proportion de cotisants à l'assurance-emploi qui ont reçu ou qui recevront des prestations régulières d'assurance-emploi, y compris les travailleurs à temps plein et à temps partiel et le groupe d'âge des 15 ans et plus, de manière à améliorer la surveillance de la couverture des femmes et des hommes sans emploi par le programme d'assurance-emploi.

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 et 21) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Hedy Fry, députée

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 et 21) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Hedy Fry, députée

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Antigonish Women's Resource Centre

Community Unemployed Help Centre

Conseil des Canadiens avec déficiences

Informetrica Limited

Lahey, Kathleen

MacDonald, Martha

Nova Scotia Centre on Aging

Schirle, Tammy

Union nationale des fermiers

Organisations et individus	Date	Réunion
Fédération canadienne des femmes diplômées des universités	2009/04/02	14

Susan Russell, directrice générale

Alliance canadienne féministe pour l'action internationale

Nancy Baroni, coordinatrice,
Budget genre

Bonnie Diamond, co-présidente

Institut canadien de recherches sur les femmes
Jane Stinson, présidente

Fathiya Wais, coordonatrice

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail

Ruth Rose-Lizée, économiste

Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Janice Charette, sous-ministre

Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué,
Direction générale des compétences et de l'emploi

Fédération des femmes du Québec

Michèle Asselin, présidente

Organisations et individus		Date	Réunion
10	Union nationale des fermiers	2009/03/24	11
	Joan Brady, vice-présidente des femmes		
11	À titre personnel	2009/03/26	12
	Leah Vosko, titulaire de la chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York		
12	Fédération canadienne des Clubs de femmes de carrières commerciales et professionnelles	2009/03/31	
	Sue Calhoun, présidente		
	Joan Macklin, vice-présidente		
	À titre personnel		
	Verna Heinrichs,		
	Antigonish Women's Resource Centre		
	Lucille Harper, directrice exécutive		
	Société canadienne du cancer		
	Denise Page, analyste de la politique en matière de santé		
	Community Unemployed Help Centre		
	Neil Cohen, directeur exécutif		
	Conseil des Canadiens avec déficiences		
	Marie White, présidente nationale		
	Nova Scotia Centre on Aging		
	Pamela Fancey, directrice associée		
	À titre personnel		
13	Michael Baker, professeur, Faculté d'économie, Université de Toronto	2009/04/02	
	Ernie Lightman, professeur, Université de Toronto		
	Martha MacDonald, professeur, Faculté d'économie, Saint Mary's University		
	Tammy Schirle, professeur adjoint, Faculté d'économie, Université Wilfrid Laurier		
	Société de recherche sociale appliquée		
	Carole Vincent, associée principale de recherche		
14	Fédération canadienne des femmes diplômées des universités	2009/04/02	
	Colleen Burns, coordinatrice en communications		

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Kathleen Lahey, professeure, Faculté de droit, Université Queen</p>	2009/02/24	4
<p>Centre canadien de politiques alternatives</p> <p>Armine Yalnizyan, économiste principale</p>	2009/02/26	5
<p>Informetrica Limited</p> <p>Richard Shillington, associé principal</p>	2009/03/03	6
<p>Statistique Canada</p> <p>Geoff Bowliby, directeur, Division de la statistique du travail</p> <p>Sylvie Michaud, directrice générale, Direction des enquêtes auprès des ménages et sur le travail</p>	2009/03/05	7
<p>Caledon Institute of Social Policy</p> <p>Ken Battle, président</p>	2009/03/05	7
<p>Congrès du travail du Canada</p> <p>Barbara Byers, vice-présidente exécutive</p>		
<p>Conseil national des chômeurs et chômeuses</p> <p>Micheline Dépatie, représentante</p> <p>Danie Harvey, représentante</p>	2009/03/10	8
<p>À titre personnel</p> <p>Athina Ngjelina</p>	2009/03/10	8
<p>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</p> <p>Louis Beauséjour, directeur général, Politique de l'assurance-emploi</p> <p>Allen Sutherland, directeur général, Politique du marché du travail</p> <p>Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi</p>		
<p>Ontario Council of Agencies Serving Immigrants</p> <p>Lucya Spencer, directrice exécutive, Services pour les femmes immigrantes d'Ottawa</p>	2009/03/12	9
<p>Réseau d'action des femmes handicapées du Canada</p> <p>Carmela Hutchison, présidente</p>		

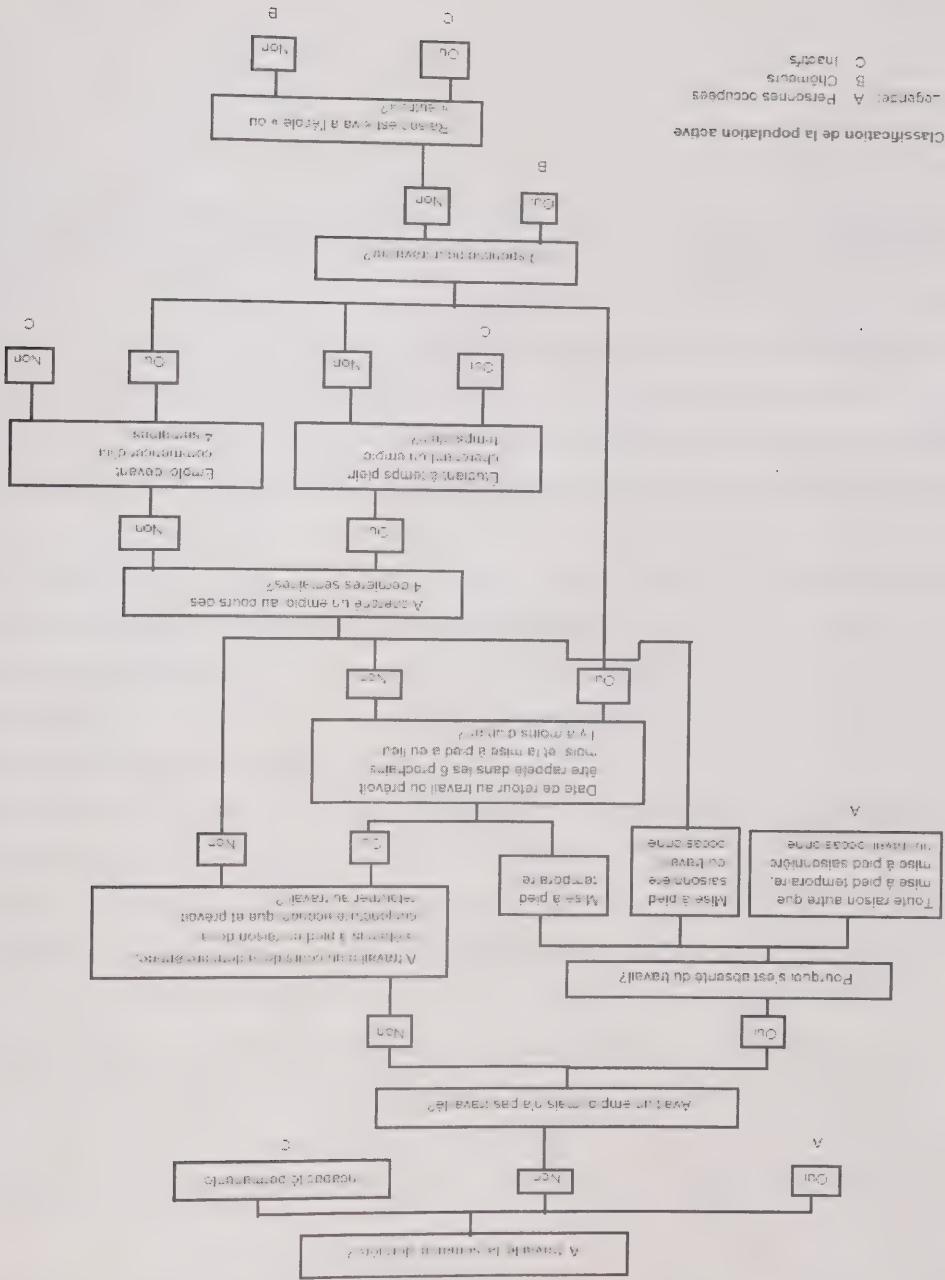


Figure 1 – Classification de la population active

Classification de la population active

Ce répondant serait un travailleur volontairement à temps partiel puisqu'il ne souhaite pas travailler plus de 30 heures par semaine.

La question suivante est posée au répondant :

Q. 160: « Quelle est la raison principale pour laquelle [le répondant] travaille habituellement moins de 30 heures par semaine [à son emploi principal] ^{10 2} »

La réponse est codée en fonction des catégories suivantes ¹¹ :

1 Maladie ou incapacité de l'enquêté(e)

2 Soins à donner à ses enfants

3 Soins à donner à un parent âgé (60 ans ou plus)

4 Autres obligations personnelles ou familiales

5 Va à l'école

6 Conjoncture économique

7 N'a pas pu trouver un travail de 30 heures par semaine ou plus

8 Autre – Précisez

Si la réponse de la personne correspond aux catégories 6 ou 7, on demande ensuite à celle-ci si elle a cherché du travail à temps plein durant les quatre dernières semaines. Si elle répond non, elle est considérée comme travaillant volontairement à temps partiel. Si elle répond oui, elle est considérée comme travaillant involontairement à temps partiel.

Le diagramme suivant illustre le processus de classification de l'Enquête sur la population active qui permet de distinguer les personnes occupées, les chômeurs et les inactifs.

¹⁰ LFI_Q160 dans le questionnaire. Voir *Guide de l'Enquête sur la population active*, p. 63.

¹¹ Codes LFI_Q_160, *Guide de l'Enquête sur la population active*, p. 74.

semaines. Celles qui ne l'ont pas fait sont considérées comme travaillant volontairement à temps partiel.

Seules celles qui ont cherché du travail à temps plein durant les quatre dernières semaines sont considérées comme travaillant involontairement à temps partiel.

Le taux de travail à temps partiel involontaire est obtenu en divisant le nombre de personnes qui ont répondu « conjoncture économique » ou « n'a pu trouver un travail de 30 heures ou plus par semaine » par le nombre total de personnes travaillant à temps partiel à leur emploi principal ou à leur seul emploi⁷.

Raisons du travail à temps partiel

La question suivante est posée aux répondants :

Q. 159: « Quelle est la raison principale pour laquelle [le répondant] ne veut pas travailler 30 heures ou plus par semaine⁸ ? »

La réponse est codée en fonction des catégories suivantes⁹ :

1 Maladie ou incapacité de l'enquêté(e)

2 Soins à donner à ses enfants

3 Soins à donner à un parent âgé (60 ans ou plus)

4 Autres obligations personnelles ou familiales

5 Va à l'école

6 Choix personnel

7 Autre – Précisez

7

Ibid., p. 18.

8

LFI_Q159 dans le questionnaire. Voir *Guide de l'Enquête sur la population active*, p. 63.
Codes LFI_Q_159, *Guide de l'Enquête sur la population active*, p. 74.

9

commencer un nouvel emploi dans quatre semaines ou moins à compter de la semaine de référence et étaient disponibles pour travailler⁶.

Classement du travail à temps partiel

Le classement des répondants parmi les personnes qui travaillent à temps partiel volontairement ou involontairement dépend de la réponse des travailleurs à temps partiel à des questions leur demandant d'abord s'ils veulent travailler plus ou moins de 30 heures à un (seul) emploi ou une (seule) entreprise et ensuite pourquoi ils travaillent à temps partiel.

Les personnes qui travaillent à temps partiel volontairement sont celles qui veulent travailler moins de 30 heures par semaine, pour les raisons suivantes :

- maladie du répondant,
- obligations personnelles ou familiales,
- va à l'école,
- choix personnel,
- autre.

Sont aussi classées parmi les personnes qui travaillent à temps partiel volontairement celles qui voudraient travailler plus de 30 heures par semaine, mais ne le peuvent pas pour les raisons suivantes :

- maladie du répondant,
- obligations personnelles ou familiales,
- va à l'école.

Quant aux personnes qui travaillent à temps partiel qui souhaiteraient travailler 30 heures par semaine ou plus, mais ne le peuvent pas en raison de la conjoncture ou parce qu'elles n'ont pas pu trouver un travail de plus de 30 heures par semaine, on leur demande si elles ont cherché du travail à temps plein durant les quatre dernières

Suivant cette classification, une femme dans la cinquantaine qui suit une formation ou prend des cours fait partie des inactifs.

Personnes occupées et chômeurs

Les concepts et définitions de l'emploi et du chômage adoptés dans l'enquête reposent sur ceux qui sont approuvés par l'Organisation internationale du travail (OIT)⁴.

Personnes occupées – Les personnes occupées sont celles qui, au cours de la semaine de référence :

- a) ont fait un travail quelconque dans le cadre d'un emploi ou dans une entreprise, c'est-à-dire tout travail rémunéré accompli pour un employeur ou à dire un travail (non rémunéré) qui contribue directement à l'exploitation d'une ferme, d'une entreprise ou d'un cabinet de professionnel appartenant à un membre apparenté du même ménage et exploité par lui; ou
- b) avaient un emploi, mais n'étaient pas au travail à cause d'une maladie ou d'une incapacité, pour obligations personnelles ou familiales, pour des vacances, par suite d'un conflit de travail ou du fait de tout autre facteur (cela n'inclut pas les personnes mises à pied, celles qui étaient inactives entre deux emplois occasionnels et celles qui avaient un emploi devant commencer à une date ultérieure)⁵.

Chômeurs : Les chômeurs sont les personnes qui, au cours de la semaine de référence :

- a) s'attendaient à être rappelées au travail et étaient disponibles pour travailler, ou

- b) étaient sans emploi, avaient activement cherché un emploi au cours des

- quatre dernières semaines et étaient disponibles pour travailler, ou c) devenait

ENQUÊTE SUR LA POPULATION ACTIVE

DÉFINITIONS

Enquête sur la population active

L'Enquête sur la population active (EPA) est une enquête mensuelle réalisée auprès des ménages par Statistique Canada. Depuis sa création en 1945, elle a pour objectifs de répartir la population en âge de travailler en trois catégories qui s'excluent mutuellement, à savoir celles des personnes occupées, des chômeurs et des inactifs, ainsi que de fournir des données descriptives et explicatives sur chacune de ces catégories¹.

Les questions posées dans l'enquête permettent d'analyser divers sujets comme les raisons du travail à temps partiel, le cumul d'emplois et l'absence du travail. Elles permettent aussi de recueillir des informations mensuelles sur le salaire et la situation vis-à-vis de la syndicalisation, sur le nombre de salariés au lieu de travail et sur le caractère temporaire ou permanent de l'emploi occupé².

Situation vis-à-vis de l'activité

Les personnes qui, au cours de la semaine de référence, ont fourni des services (peu importe la quantité) sont classées parmi les personnes occupées. Celles qui font la preuve qu'elles ont offert leurs services (peu importe la quantité) sont classées parmi les chômeurs. Le reste de la population, c'est-à-dire les personnes qui n'ont pas fourni ou offert leurs services, forme la catégorie des inactifs (voir l'annexe 1)³.

¹ Statistique Canada, Guide de l'Enquête sur la population active, 2009, p. 5, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-543-g/71-543-g2009001-tra.pdf>.

² *Ibid.*, p. 5.

³ *Ibid.*, p. 7.

TABLEAU DES SEMAINES DE PRESTATIONS

Taux régional de chômage

Nombre de semaines d'emploi assurable	6 % et moins	Plus de 6 %	Plus de 7 %	Plus de 8 %	Plus de 9 %	Plus de 10 %	Plus de 11 %	Plus de 12 %	Plus de 13 %	Plus de 14 %	Plus de 15 %	Plus de 16 %																	
													37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	
		22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	45	43	41	39	37	36	38	40	42	44	46	48	49	50	51	52
		23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	46	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62
		23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	46	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62
		24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63
		25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
		26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
		27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
		28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66
		29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66
		30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67
		31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67
		32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68
		33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68
		34	36	38	40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
		35	37	39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
		36	38	40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
		37	39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
		38	40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71
		39	41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71
		40	42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72
		41	43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72
		42	44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73
		43	45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73
		44	46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
		45	47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
		46	48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
		47	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
		48	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76
		49	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77
		50	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
		51	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
		52	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80

L.R. (1985), ch. U-1, ann.; 1990, ch. 40, art. 54; 1994, ch. 18, art. 28

Source : Loi sur l'assurance-chômage, http://www.servicecanada.gc.ca/tra/ae/legislation/ac_tableau_2.shtml

tableau

2,

TABEAU DES SEMAINES DE PRESTATIONS
(Loi sur l'assurance-chômage)

TABEAU DES SEMAINES DE PRESTATIONS

Taux régional de chômage

Nombre de semaines d'emploi assurable	6 % et moins	Plus de 6 %	Plus de 7 %	Plus de 8 %	Plus de 9 %	Plus de 10 %	Plus de 11 %	Plus de 12 %	Plus de 13 %	Plus de 14 %	Plus de 15 %	Plus de 16 %	Taux régional de chômage											
													12	32										
													13	32										
													14	33										
													15	33										
													16	34										
													17	34										
													18	35										
													19	35										
													20	36										
													21	36										
													22	37										
													23	37										
													24	38										
													25	38										
													26	39										
													27	39										
													28	40										
													29	40										
													30	41										
													31	41										
													32	42										
													33	42										
													34	43										
													35	43										
													36	44										

ANNEXE 3

NOMBRE DE SEMAINES D'EMPLOI ASSURABLE NÉCESSAIRE SELON LE TAUX RÉGIONAL DE CHÔMAGE (Loi sur l'assurance-chômage)

Taux régional de chômage		Nombre de semaines d'emploi assurable nécessaire
6 % et moins	20	
Plus de 6,0 % jusqu'à 7,0 %	19	
Plus de 7,0 % jusqu'à 8,0 %	18	
Plus de 8,0 % jusqu'à 9,0 %	17	
Plus de 9,0 % jusqu'à 10,0 %	16	
Plus de 10,0 % jusqu'à 11,0 %	15	
Plus de 11,0 % jusqu'à 12,0 %	14	
Plus de 12,0 % jusqu'à 13,0 %	13	
Plus de 13,0 %	12	

Source : Loi sur l'assurance-chômage, http://www.serviccanada.gc.ca/tra/ae/legislation/ac_tableau_1.shtml paragraphe 6(2),

TABEAU DES SEMAINES DE PRESTATIONS

(Loi sur l'assurance-emploi)

Taux régional de chômage

[illegible]

Source : D'après le tableau tiré de la Loi sur l'assurance-emploi, annexe 1, <http://laws.justice.gc.ca/fr/showdm/cs/E-5-6>

ANNEXE 1

NOMBRE D'HEURES D'EMPLOI ASSURABLE REÇUS EN FONCTION DU TAUX RÉGIONAL DE CHÔMAGE (Loi sur l'assurance-emploi)

Taux régional de chômage	Nombre d'heures d'emploi assurable reçus au cours de la période de référence
6 % et moins	700
plus de 6 % mais au plus 7 %	665
plus de 7 % mais au plus 8 %	630
plus de 8 % mais au plus 9 %	595
plus de 9 % mais au plus 10 %	560
plus de 10 % mais au plus 11 %	525
plus de 11 % mais au plus 12 %	490
plus de 12 % mais au plus 13 %	455
plus de 13 %	420

Source : Loi sur l'assurance-emploi, article 7, <http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/E-5.6>

RECOMMANDATION 21

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada publie mensuellement des données ventilées selon le sexe sur les bénéficiaires des prestations d'emploi et mesures de soutien relevant de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 22

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada assure le suivi mensuel de la participation des femmes aux programmes de prestations d'emploi et de mesures de soutien pour évaluer les nouvelles mesures établies dans le budget de 2009 et veiller ainsi à ce que les besoins des femmes en matière de formation et de perfectionnement soient satisfaits dans le cadre des ententes sur le développement du marché du travail;
- Que ce suivi mensuel des programmes de prestations d'emploi et de mesures de soutien continue après la récession;

- Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada indique au Parlement dans son rapport ministériel sur le rendement dans quelle mesure les besoins des femmes en matière de formation et de perfectionnement sont satisfaits par les programmes de prestations d'emploi et de mesures de soutien.

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada étend les prestations aux travailleurs autonomes en utilisant comme modèle le Régime québécois d'assurance-parentale.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le régime d'assurance-emploi pour les femmes qui sont mises à pied durant ou après un congé de maternité ou parental afin que les prestations soient fondées sur le nombre d'heures travaillées avant ce congé.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada allonge la durée des prestations de maladie pour qu'elle s'aligne sur le congé parental du régime d'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande d'allonger la durée des prestations de compassion pour qu'elle s'aligne sur le congé parental du régime d'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande que des changements soient apportés aux prestations de compassion afin qu'elles tiennent compte de la variabilité des soins requis et que ces changements fassent l'objet d'une surveillance annuelle pour qu'on puisse s'assurer qu'ils répondent aux besoins des aidants naturels.

RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande que les critères relatifs au certificat médical exigé pour les prestations de compassion reposent sur une définition plus large de l'expression « gravement malade » afin qu'elle englobe les maladies graves et chroniques.

RECOMMANDATION 20

Le Comité recommande d'assouplir les exigences relatives à la preuve médicale pour les prestations de compassion.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour toutes les prestations.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse passer le taux de prestations de 55 à 60 p.100 ou plus de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne pour les prestations régulières et les prestations spéciales.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que le gouvernement, se fondant sur les résultats préliminaires du projet pilote des « 14 meilleures semaines », adopte une nouvelle période de base égale à la période de référence. Seules les semaines les mieux rémunérées de la nouvelle période de base seraient comptées, et la rémunération serait calculée en fonction de la moyenne des 14 meilleures semaines d'emploi assurable.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada envisage de calculer les prestations des propriétaires d'exploitation agricole sur la base du revenu net, plutôt que du revenu brut.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada envisage d'abolir les règles applicables aux personnes qui deviennent ou redevennent membres de la population active.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse en sorte que les prestations de maternité et parentales soient aussi souples et équitables que celles versées au titre du Régime québécois d'assurance parentale en élargissant les critères d'admissibilité, en accroissant le montant des prestations et en prolongeant la durée des prestations;

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada instaure une règle d'admissibilité uniforme de 360 heures, sans égard au taux de chômage régional ou au type de prestation. De cette façon, les travailleurs à temps partiel seront admissibles à des prestations d'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada examine les répercussions d'un retour au régime fondé sur les semaines, étant donné que les conditions d'admissibilité actuelles, fondées sur les heures, pénalisent injustement les femmes qui ont un emploi précaire ou travaillent à temps partiel;

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse rapport de ses conclusions au Parlement d'ici janvier 2010.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que la durée maximale des prestations régulières soit fixée en permanence à 50 semaines et que Ressources humaines et Développement des compétences Canada envisage des semaines d'admissibilité supplémentaires.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada conçoive un moyen de mesurer le pourcentage des personnes qui, après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi et être devenues des chômeurs de longue durée, présentent une demande d'aide sociale;

- Que cette mesure soit ventilée selon le travail à temps plein/temps partiel, le sexe et les groupes d'âge de 15 ans et plus;

- Que cette mesure soit coordonnée avec les provinces et les territoires qui utilisent les mêmes indicateurs.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada, en collaboration avec Statistique Canada, produise mensuellement un rapport public faisant état des taux de couverture et fondé sur des données ventilées selon le sexe pour le ratio P/C, le ratio P/CC et la proportion de cotisants à l'assurance-emploi qui ont touché ou qui toucheront des prestations régulières, y compris les travailleurs à temps plein et à temps partiel par groupe d'âge de 15 ans et plus, et ce, afin de mieux surveiller les taux de couverture dont bénéficient les chômeurs et les chômeuses.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada demande des données statistiques, ventilées selon le sexe et par groupe d'âge de 15 ans et plus, sur les raisons pour lesquelles les gens choisissent de quitter leur emploi, de travailler à temps partiel ou de ne pas effectuer de travail rémunéré.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que l'Enquête sur la population active de Statistique Canada présente des données, ventilées selon le sexe et par groupe d'âge de 15 ans et plus, sur le travail à temps plein et le travail à temps partiel et que ces données soient coordonnées avec celles de l'assurance-emploi de manière que les chiffres mensuels indiquent exactement le nombre et le pourcentage d'hommes et de femmes dans chaque catégorie : les chômeurs qui travaillaient à temps plein et les chômeurs qui travaillaient à temps partiel et qui sont prestataires d'assurance-emploi, ainsi que le total des prestations d'assurance-emploi reçues dans chaque catégorie et la moyenne des prestations d'assurance-emploi par travailleur.

CONCLUSION

Par suite de son étude des répercussions du régime d'assurance-emploi sur les femmes, le Comité a constaté qu'en général, le régime est avantageux pour les femmes qui travaillent à temps plein. Il a toutefois appris que le régime actuel ne tient pas compte des réalités diverses des femmes sur le marché du travail. Une des raisons pour lesquelles des femmes n'ont pas accès aux prestations est le fait qu'elles occupent proportionnellement plus d'emplois à temps partiel.

Le Comité a fait plusieurs recommandations qui visent à améliorer l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi. Il nourrit l'espoir que la mise en œuvre des modifications proposées permettra d'améliorer la sécurité du revenu chez les femmes.

VIII. Modification du régime d'AE — Nouvelle architecture

Plusieurs témoins ont dit au Comité que le régime d'AE a besoin d'être modifié pour tenir compte de l'insécurité du revenu, des réalités du marché du travail et des responsabilités familiales des femmes. À leur avis, le régime doit en venir à faire partie intégrante du filet de sécurité sociale. Selon ce que le Comité a appris, beaucoup de femmes qui ne sont pas admissibles à l'AE ou qui épuisent leur droit aux prestations vont grossir les rangs des assistés sociaux¹³⁸.

M. Battle a proposé au Comité que le régime d'AE soit modifié de façon à créer un programme de soutien temporaire du revenu, destiné aux personnes qui ne sont pas admissibles à l'AE.

En d'autres termes, il y aurait un régime à deux volets. Un volet serait l'assurance-emploi, financée par les cotisations, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais il s'agirait d'un programme plus solide. Il n'y aurait pas d'exigences d'admissibilité variables. Il ne s'y trouverait pas cet aspect régional pervers. Et il y aurait un nouveau programme lié au revenu, financé à même les recettes générales — il s'agirait ici encore d'un programme fédéral —, qui aiderait les chômeurs inadmissibles au programme d'assurance-emploi¹³⁹.

-
- 138 Par exemple, M^{me} Jane Stinson, présidente, Institut canadien de recherches sur les femmes, et M^{me} Bonnie Diamond, coprésidente, Alliance canadienne pour l'action internationale, *Témoignages*, 2 avril 2009.
- 139 M. Ken Battle, président, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 5 mars 2009 (1130).

VII. Exemptions de cotisation d'AE

Il a été mentionné au Comité que des femmes et des hommes cotisent au régime d'AE sans être admissibles aux prestations.

En 2006, 15 p. 100 des travailleuses rémunérées ont cotisé au régime, mais n'ont pas accumulé assez d'heures pour avoir droit aux prestations, alors que la proportion était de seulement 8 p. 100 chez les hommes¹³⁵.

Le régime d'AE prévoit un remboursement de cotisations pour les personnes qui ont gagné moins de 2 000 dollars¹³⁶. Il semblerait toutefois que ce seuil soit trop bas.

Pour le gouvernement fédéral, une autre solution que la hausse des gains donnant droit au remboursement des cotisations serait l'établissement d'une exemption semblable à celle du Régime de pensions du Canada. Des témoins ont recommandé l'adoption d'une exemption de base annuelle des cotisations d'AE fondée sur la rémunération. Comme l'a indiqué M^{me} Schile :

Bien des gens, hommes et femmes, n'auront jamais droit aux prestations d'assurance-emploi et auront pourtant cotisé. Il semble déraisonnable de faire payer des cotisations à des gens qui ne profiteront jamais du régime. Ainsi, pour avoir droit aux prestations régulières dans une région à fort taux de chômage, le travailleur type doit avoir accumulé 420 heures assurables dans les 52 semaines précédentes. Il doit avoir travaillé en moyenne plus de huit heures par semaine à tous les emplois confondus. Un congé de cotisation d'un an fondé sur les gains annuels de la personne chez tous les employeurs, et non chez un seul, semble une solution raisonnable à envisager¹³⁷.

135	M ^{me} Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0950).
136	Selon le paragraphe 96(4) de la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i> , lorsque la rémunération assurable d'un assuré ne dépasse pas 2 000 dollars au cours d'une année, l'ensemble de toutes les retenues faites par un ou plusieurs employeurs sur cette rémunération au titre des cotisations ouvrières de l'année doivent lui être remboursées par le ministre.
137	M ^{me} Tammy Schile, professeure adjointe, département d'économie, Université Wilfrid Laurier, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0940).

M^{me} Janice Charette, sous-ministre de RHDCC, a dit au Comité que son ministère peut fournir des données ventilées selon le sexe sur les différents bénéficiaires des prestations d'emploi et mesures de soutien.

Nous sommes en train de négocier des ententes avec les provinces et les territoires qui, comme vous l'avez dit, seront responsables de l'administration du Fonds de transition et de formation stratégique. Je sais que nous allons assurer le suivi des clients qui profiteront de cette mesure. Assurément, pour ce qui est des prestations d'emploi et des mesures de soutien qui seront offertes en vertu de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi, des ententes de développement du marché du travail, EDMT, nous faisons un suivi en fonction du sexe¹³⁴.

RECOMMANDATION 21

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada publie mensuellement des données ventilées selon le sexe sur les bénéficiaires des prestations d'emploi et mesures de soutien relevant de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 22

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada assure le suivi mensuel de la participation des femmes aux programmes de prestations d'emploi et de mesures de soutien pour évaluer les nouvelles mesures établies dans le budget de 2009 et veiller ainsi à ce que les besoins des femmes en matière de formation et de perfectionnement soient satisfaits dans le cadre des ententes sur le développement du marché du travail;

- Que ce suivi mensuel des programmes de prestations d'emploi et de mesures de soutien continue après la récession;

- Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada indique au Parlement dans son rapport ministériel sur le rendement dans quelle mesure les besoins des femmes en matière de formation et de perfectionnement sont satisfaits par les programmes de prestations d'emploi et de mesures de soutien.

RECOMMANDATION 20

Le Comité recommande d'assouplir les exigences relatives à la preuve médicale pour les prestations de compassion.

Le Comité s'interroge sur le fait que les prestations de compassion sont moins utilisées que les autres prestations spéciales. Selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation* 2008, « le nombre de nouvelles demandes de prestations de compassion a augmenté de moins d'un pour cent (0,5 p. 100) en 2007-2008, pour atteindre 5 700 demandes¹³¹ ». Le Comité aimerait que RHDCC examine plus à fond les raisons pour lesquelles le recours aux prestations de compassion est peu fréquent.

VI. Formation et perfectionnement des femmes en chômage

La partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* oblige le gouvernement fédéral à collaborer avec les provinces et les territoires pour établir des programmes actifs d'emploi qui aideront les chômeurs à réintégrer le marché du travail. Ces programmes s'appellent « prestations d'emploi et mesures de soutien », et la plupart sont administrés dans le cadre d'ententes sur le développement du marché du travail conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires¹³². Or, seuls les bénéficiaires de l'AE ou ceux qui ont reçu des prestations régulières ou des prestations de maternité ou parentales au cours des trois ou cinq dernières années, respectivement, ont droit à ce soutien. Comme l'ont fait remarquer plusieurs témoins, beaucoup de femmes sont exclues de ces programmes, car elles ne sont pas admissibles à l'AE.

Le budget de 2009 prévoit l'investissement de 500 millions de dollars sur deux ans dans un Fonds de transition et de formation stratégique visant à aider les personnes qui n'ont pas droit à la formation du régime d'assurance-emploi, comme les travailleurs autonomes ou les personnes qui ne sont pas actives depuis longtemps. D'après des informations fournies par RHDCC, le Fonds sera administré dans le cadre des ententes actuelles sur le développement du marché du travail. Les provinces et les territoires rendront compte de l'utilisation des sommes dans un plan annuel qui indiquera les bénéficiaires admissibles, les secteurs prioritaires et les programmes admissibles. De plus, ils mesureront le rendement du programme en recueillant des indicateurs de rendement sur les bénéficiaires admissibles, les types d'intervention offerts et les résultats des interventions financées par le Fonds. Le gouvernement fédéral se basera sur les rapports annuels et trimestriels des provinces et des territoires pour présenter un rapport national sur les résultats du Fonds¹³³.

131	RHDCC, <i>Rapport de contrôle et d'évaluation</i> 2008, http://www.rhdc.gc.ca/tra/emploi/ae/rapports/aerce_2008/chapitre5_1.shtml .
-----	---

132	RHDCC, <i>Rapport sur les plans et les priorités – Budget des dépenses 2009-2010</i> , p. 51.
-----	---

133	Mémoire présenté par RHDCC, 1 ^{er} mai 2009.
-----	---

A. Modifications proposées

Plusieurs témoins ont recommandé d'allonger la durée des prestations de maladie, qui est actuellement de 15 semaines.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada allonge la durée des prestations de maladie pour qu'elle s'aligne sur le congé parental du régime d'assurance-emploi.

Des témoins ont mentionné au Comité que la durée des prestations de compassion (six semaines) doit être allongée et que les conditions d'admissibilité sont trop strictes et manquent de souplesse. Conformément aux critères relatifs à la preuve médicale, le prestataire doit fournir une preuve indiquant que la personne malade a besoin de soins et qu'elle risque de mourir au cours des 26 semaines qui suivent¹³⁰.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande d'allonger la durée des prestations de compassion pour qu'elle s'aligne sur le congé parental du régime d'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande que des changements soient apportés aux prestations de compassion afin qu'elles tiennent compte de la variabilité des soins requis et que ces changements fassent l'objet d'une surveillance annuelle pour qu'on puisse s'assurer qu'ils répondent aux besoins des aidants naturels.

RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande que les critères relatifs au certificat médical exigé pour les prestations de compassion reposent sur une définition plus large de l'expression « gravement malade » afin qu'elle englobe les maladies graves et chroniques.

M^{me} Fancey, qui a aussi comparé les politiques de congé familial de différents pays, a indiqué que la prestation de compassion, parce qu'elle fait partie du régime d'AE, peut seulement être versée aux travailleurs. Sont exclues les personnes qui ne font pas partie de la population active ou dont le régime de travail ne correspond pas aux exigences. Comme M^{me} Fancey l'a expliqué, ces exclusions n'existent pas dans d'autres États :

Ces exclusions qui ont été relevées n'existent pas en Suède, en Norvège ou en Californie, où tous les travailleurs sont admissibles, y compris les travailleurs à temps partiel et les travailleurs autonomes, à condition qu'ils aient cotisé à un programme national d'assurance sociale, comme dans le cas de la Suède et de la Norvège, ou à un programme d'assurance-invalidité de l'État, comme dans le cas de la Californie.¹²⁶

Le Comité a appris que le Canada a, par rapport à d'autres États, des critères restrictifs pour définir la notion de « mourant » et qu'il est donc difficile pour le travailleur de déterminer quand présenter sa demande :

[...] la définition du Canada, aux fins de la prestation de compassion, de l'expression « gravement malade » est jugée limitative et le processus lourd en comparaison de ceux d'autres compétences. Au Canada, le parent de l'employé doit être à risque de mourir dans les 26 semaines qui suivent, et un certificat médical, signé par un médecin, doit en attester. C'est parfois difficile à évaluer, compte tenu de la nature parfois imprévisible du processus de la mort, ce qui rend difficile pour les employés de savoir quand demander le congé et quand le prendre.¹²⁷

M^{me} Fancey a par contre indiqué que la prestation de compassion du Canada offre une certaine souplesse du fait que le malade peut recevoir des soins chez lui ou dans un établissement. La prestation est donc destinée « à la gamme complète des employés, de ceux qui fournissent un soutien émotionnel à ceux qui prodiguent, concrètement, des soins physiques, quels que soient les arrangements au quotidien¹²⁸ ».

Une autre question soulevée par M^{me} Fancey concernait le taux de remplacement du revenu de 55 p. 100 : « La sécurité financière à court et à long terme des femmes pourrait être menacée à cause de la faible valeur monétaire et du plafond maximal des prestations elles-mêmes¹²⁹. »

126 Ibid.

127 Ibid. (1145).

128 Ibid.

129 Ibid. (1150).

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le régime d'assurance-emploi pour les femmes qui sont mises à pied durant ou après un congé de maternité ou parental afin que les prestations soient fondées sur le nombre d'heures travaillées avant ce congé.

V. Prestations de maladie et prestations de compassion

Même s'ils voient d'un bon œil l'existence des prestations de maladie et de compassion, des témoins ont déploré la durée insuffisante de la période de prestations. Ces témoins sont d'avis que les 15 semaines de prestations de maladie ne peuvent pas répondre aux besoins des femmes atteintes d'une invalidité épisodique¹²¹ ou d'un cancer.

Pour les personnes séropositives ou atteintes du sida ou d'autres maladies, telles que la sclérose en plaques et les troubles émotifs, la période d'invalidité peut durer plus que 15 semaines. Selon le Rapport de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi de 2004, 10 p. 100 des prestataires ayant épuisé les 15 semaines d'assurance-emploi ont touché des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Cela laisse entendre qu'une période de prestations de 15 semaines est peut-être insuffisante¹²².

M^{me} Denise Page, analyste à la Société canadienne du cancer, a expliqué au Comité que les femmes qui ont le cancer du sein doivent subir une chirurgie et des traitements de chimiothérapie et de radiothérapie. Ces soins de santé couvrent au total une période de plus d'un an¹²³.

Les témoins ont dit beaucoup de bien de la prestation de compassion instaurée en 2004. M^{me} Pamela Fancey, directrice associée du Nova Scotia Centre on Aging, a informé le Comité que cette prestation était « un premier pas positif pour soutenir les employés¹²⁴ ». Elle a fait ressortir ses effets positifs sur le maintien en emploi de travailleurs qui, autrement, pourraient devoir quitter le marché du travail pour s'occuper d'un membre de la famille mourant¹²⁵.

121	Une invalidité épisodique est marquée de périodes et de degrés variables et imprévisibles de bien-être et d'invalidité (Groupe de travail canadien sur le VIH et la réinsertion sociale, http://www.hivandrehab.ca/FR/ressources/description_invalides_episodique.php).
122	M ^{me} Carmela Hutchison, présidente, Réseau d'action des femmes handicapées du Canada, <i>Témoignages</i> , 12 mars 2009 (1130).
123	M ^{me} Denise Page, analyste de la politique en matière de santé, Société canadienne du cancer, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1120).
124	M ^{me} Pamela Fancey, directrice associée, Nova Scotia Centre on Aging, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1140).
125	<i>Ibid.</i>

régime d'assurance-emploi. Le programme prévoit également un maximum de cinq semaines de prestations exclusivement pour le père. En 2006, 56 p. 100 des pères admissibles aux prestations de paternité se sont prévalus du programme au Québec, contre seulement 10 p. 100 des pères admissibles dans le reste du Canada ¹¹⁸.

D. Modifications proposées

Plusieurs témoins ont dit au Comité que les prestations de maternité et parentales du régime d'AE devraient être modifiées pour être plus accessibles, plus généreuses et plus souples. Des témoins ont recommandé d'utiliser le Régime québécois d'assurance-parentale comme modèle non seulement pour modifier le régime d'AE, mais également pour l'étendre aux travailleurs autonomes. Des témoins ont aussi recommandé de prendre en considération les prestations de paternité. Toutefois, les témoins ne s'accordaient pas sur la question de savoir si les cotisations des travailleurs autonomes devraient être obligatoires, comme pour le Régime québécois, ou volontaires.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse en sorte que les prestations de maternité et parentales soient aussi souples et équitables que celles versées au titre du Régime québécois d'assurance parentale ¹¹⁹, en élargissant les critères d'admissibilité, en accroissant le montant des prestations et en prolongeant la durée des prestations ¹²⁰.
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada étende les prestations aux travailleurs autonomes en utilisant comme modèle le Régime québécois d'assurance-parentale ¹²⁰.

Le Comité craint que les femmes qui sont en congé de maternité ou en congé parental ne soient mises à pied au cours de leur congé ou à leur retour au travail.

118	M ^{me} Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0950).
119	Il est entendu que cette recommandation ne s'applique pas au Québec, qui finance ses propres prestations parentales.
120	<i>Ibid.</i>

En 2005, le Comité a étudié la possibilité d'étendre les prestations de maternité et parentales aux travailleurs autonomes¹¹⁴. Dans le budget de 2009, le gouvernement a annoncé qu'un groupe d'experts sera établi pour consulter les Canadiens sur le meilleur moyen de faire en sorte que les travailleurs autonomes puissent se prévaloir des prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi¹¹⁵.

C. Les prestations de maternité et parentales alourdissent les responsabilités familiales des femmes

Des témoins ont souligné que les prestations de maternité et parentales ont tendance à alourdir les responsabilités familiales des femmes au lieu de promouvoir leur partage entre les deux conjoints. On a dit au Comité que le système encourage le conjoint le moins bien rémunéré (habituellement la femme) à prendre le congé, ce qui est attribuable au faible taux de remplacement du revenu et au maximum peu élevé de la rémunération assurable¹¹⁶.

[L]es paramètres du régime pour ce qui est des prestations de soins renforcent la tendance à ce que les femmes plutôt que les hommes prennent les congés. Par exemple, les faibles taux de remplacement du revenu encouragent le conjoint le moins bien rémunéré à prendre le congé. Les prestations de maternité et parentales existantes n'assurent donc pas un bon partage de cette charge de travail¹¹⁷.

Le Régime québécois d'assurance parentale est différent du régime fédéral. D'après ce que le Comité a entendu, il est plus généreux et offre plus de souplesse. Comme le maximum de la rémunération assurable est plus haut, le conjoint au revenu supérieur a la possibilité de prendre le congé parental. Le Régime québécois offre aussi des prestations de paternité au père et s'applique aux travailleurs autonomes. Il s'inscrit dans une politique de protection de la famille, de sorte qu'il encourage les hommes à partager les responsabilités familiales avec les femmes. Voici la description que donne M^{me} Vincent du Régime québécois :

Ce programme est plus généreux et offre aussi plus de latitude aux parents assurés : le taux de remplacement peut atteindre 75 p. 100 de la rémunération assurable, et le seuil de cette rémunération est de 62 000 dollars, contre seulement 41 000 dollars dans le

114 Comité permanent de la condition féminine, *Rapport provisoire au sujet des prestations de maternité et prestations parentales du régime d'assurance-emploi : l'exclusion des travailleuses et travailleurs autonomes*, novembre 2005, http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/381/EVVO/Reports/RP2148183/FEVO_Rp105_F.pdf.

115 Budget de 2009, <http://www.budget.gc.ca/2009/plan/bpc3b-tra.asp>.

116 *Ibid.*

117 M^{me} Martha MacDonald, professeure, département d'économie, Université Saint Mary's, *Témoignages*, 2 avril 2009 (0930).

- 111 M^{me} Kathleen Lahey, professeure, faculté de droit, Université Queen's, *Témoignages*, 24 février 2009 (1205).
- 112 M^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, *Témoignages*, 26 mars 2009 (1150).
- 113 *Ibid.* (1220).

Un autre point soulevé par les témoins est le fait que beaucoup de femmes n'ont pas accès aux prestations de maternité et parentales. Celles qui occupent un emploi à temps partiel ou qui effectuent une autre forme de travail atypique ont du mal à faire établir leur admissibilité¹¹³. De plus, les prestations de maternité et parentales visent les femmes qui se trouvent sur le marché du travail et non les femmes au foyer. Elles excluent aussi les travailleuses autonomes.

Certains témoins ont recommandé que les prestations de maternité et parentales fassent partie d'un programme distinct sans lien avec le régime d'assurance-emploi, comme c'est le cas pour le Régime québécois d'assurance parentale. De la sorte, les conditions d'admissibilité et le droit aux prestations ne seraient pas les mêmes pour les prestations de maternité et parentales, d'une part, et les prestations régulières, d'autre part.

Il se peut qu'une femme qui revient d'un congé de maternité d'un an ne puisse pas toucher des prestations d'AE si elle est mise à pied dans les mois suivants. C'est parce qu'elle n'a probablement pas accumulé suffisamment d'heures pour présenter une nouvelle demande, surtout si elle fait moins de 35 heures par semaine¹¹².

M^{me} Leah Vosko a également signalé que les femmes qui prennent un congé de maternité ou parental risquent de perdre leur emploi lorsqu'elles retournent sur le marché du travail et peuvent ne pas être admissibles aux prestations régulières.

Environ 25 p. 100 des femmes ne sont pas en mesure d'utiliser au complet leur congé de maternité, même si, techniquement, il a été prolongé à un an. Il s'agit de femmes qui ont en moyenne un revenu annuel de 16 000 dollars. Toutes celles qui comptent parmi ces 25 p. 100 gagnent au plus 20 000 dollars par année ou, si elles ne sont pas monoparentales, ont avec leur partenaire ou leur conjoint des revenus annuels de 40 000 dollars et moins. C'est donc clairement ce groupe qui subit des difficultés financières. Des chiffres démontrent également que si une femme a un emploi permanent à temps plein, il est presque certain qu'elle prendra son congé de maternité d'un an — 98 p. 100 le font¹¹¹.

M. Michael Baker, professeur d'économie à l'Université de Toronto, a fait état des effets bénéfiques des prestations de maternité et parentales du régime d'AE, surtout depuis l'instauration du congé prolongé en décembre 2000. D'après les recherches qu'il a effectuées, ces prestations ont permis à des femmes de rester plus longtemps à la maison avec leurs enfants et ont accru la probabilité de conserver l'emploi occupé avant la naissance¹⁰⁷. La stabilité professionnelle associée aux congés prolongés s'explique de deux façons :

Certaines femmes retournent sur le marché du travail plutôt que de le quitter en permanence pour s'occuper de leur enfant. Il y a aussi une grande proportion de femmes qui, au lieu de prendre un nouvel emploi généralement à temps partiel pendant que leur enfant est jeune, partent en congé prolongé et retournent ensuite travailler à temps plein pour le même employeur qu'avant la naissance¹⁰⁸.

Selon M. Baker, les données montrent que l'allongement de la période passée avec l'enfant a des répercussions favorables sur l'allaitement maternel au Canada.

B. Inégalités dans les prestations de maternité et parentales

Selon des témoins, les répercussions positives des prestations de maternité et parentales n'excluent pas l'existence de plusieurs inégalités. Celles-ci tiennent au fait que certaines femmes ont un employeur qui peut verser des sommes en supplément des prestations de maternité ou parentales. À titre d'exemple, les fonctionnaires fédéraux ont droit à un supplément qui porte le revenu de prestations à 93 p. 100 de leur rémunération¹⁰⁹.

Beaucoup de femmes n'ont pas accès aux mêmes prestations généreuses de leur employeur et doivent se contenter du taux de remplacement de revenu de 55 p. 100 qu'offre le régime d'AE. Il ressort des données de Statistique Canada que les femmes qui touchent un faible revenu n'ont pas nécessairement les moyens de rester à la maison pendant toute la durée de leur congé de maternité ou parental et retournent travailler dans un délai de quatre mois¹¹⁰. Selon M^{me} Lahey :

- | | |
|-----|--|
| 107 | M. Michael Baker, professeur, département d'économie, Université de Toronto, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0905-0910). |
| 108 | Michael Baker et Kevin Milligan, « How does job-protected maternity leave affect mothers' employment? », <i>juillet 2008</i> , p. 30. |
| 109 | M. Richard Shillington, présentation sur les prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi, <i>Témoignages</i> , 26 février 2009. |
| 110 | M ^{me} Katherine Marshall, « L'avantage du congé parental prolongé », <i>Statistique Canada</i> , mars 2003, p. 9. |

IV. Prestations de maternité et prestations parentales

Des témoins ont indiqué que les prestations spéciales ne devraient pas relever du régime d'AE. M^{me} Vincent a signalé qu'un régime distinct pourrait être nécessaire en raison des plus grandes responsabilités familiales qu'assument les femmes¹⁰³. Pour d'autres témoins, un régime distinct pour les prestations spéciales n'est pas une solution satisfaisante. Au sujet de la prestation de compassion, M. Neil Cohen a fait remarquer qu'il est avantageux qu'elle « fasse partie d'un programme qui est un pilier de notre tissu social au Canada¹⁰⁴ ».

A. Répercussions positives des prestations de maternité et parentales

Les témoins ont mis en lumière les avantages des prestations de maternité et parentales du régime d'AE. M^{me} Charette, sous-ministre de RHDC, a informé le Comité que ces prestations donnent aux femmes la possibilité de rester à la maison pour s'occuper de leur nouveau-né.

Les prestations parentales et de maternité versées pendant 50 semaines aux termes de l'assurance-emploi jouent un rôle essentiel dans le soutien des familles canadiennes en offrant un remplacement temporaire du revenu aux parents de nouveau-nés ou d'enfants récemment adoptés. Ces prestations offrent à beaucoup de femmes et d'hommes la possibilité de rester à la maison pour s'occuper de leur enfant pendant la première année de sa vie¹⁰⁵.

Dans son témoignage à titre personnel, M^{me} Verna Heinrichs a parlé des avantages que les femmes retirent des prestations de maternité et parentales du régime d'AE :

Je connais des enseignantes, des infirmières, des esthéticiennes, des chefs cuisinières et d'autres qui ont pu profiter des 15 semaines de congé de maternité et des 35 semaines de congé parental offertes par le programme d'assurance-emploi. Cette aide financière est précieuse pour les femmes et leurs familles, et les conjoints partagent parfois ces congés pour répondre aux besoins d'un nouveau-né et d'une famille grandissante¹⁰⁶.

- | | |
|-----|---|
| 103 | M ^{me} Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0955). |
| 104 | M. Neil Cohen, directeur exécutif, Community Unemployed Help Centre, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1205). |
| 105 | M ^{me} Janice Charette, sous-ministre de RHDC, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (1120). |
| 106 | M ^{me} Verna Heinrichs, à titre personnel, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1150). |

Ceux qui, à mon avis, requièrent le plus d'attention sont ceux qui viennent d'arriver sur le marché du travail. Ce groupe englobe les immigrants, des personnes qui viennent d'arriver au Canada, et les nouveaux diplômés qui sortent de l'université avec d'énormes dettes, s'ils ont eu la chance de fréquenter l'université. Ces travailleurs doivent accomplir 910 heures pour être admissibles aux prestations minimales d'assurance-emploi. Il y a donc toute la question des nouveaux arrivants¹⁰⁰.

RHDCC mène actuellement un projet pilote (le projet relatif aux personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active) qui rend admissibles aux prestations régulières les travailleurs qui ont effectué un minimum de 840 heures, au lieu de 910. Lancé en décembre 2005, ce projet pilote se poursuivra jusqu'en décembre 2010¹⁰¹. Selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2008*, les résultats préliminaires du projet montrent que « les prestataires réguliers dans les régions visées par le projet pilote [...] étaient principalement des jeunes, des travailleurs de familles à faible revenu et des personnes dont le dernier emploi était temporaire et non saisonnier¹⁰² ».

Plusieurs témoins ont cependant dit au Comité que les règles concernant les personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active devraient être éliminées.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada envisage d'abolir les règles applicables aux personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active.

100	M ^{me} Kathleen Lahey, faculté de droit, Université Queen's, <i>Témoignages</i> , 24 février 2009 (1130).
101	Service Canada, <i>Projet pilote de l'assurance-emploi (a-e) pour les personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active</i> , http://www.servicecanada.gc.ca/tra/ae/enseignements/acces_ae.shtml , consulté le 12 avril 2009.
102	RHDCC, <i>Rapport de contrôle de l'emploi/ae/rapports/aerce 2008/chapitre5_2.shtml</i> , http://www.rhdcc.gc.ca/tra/emploi/ae/rapports/aerce 2008/chapitre5_2.shtml , et <i>d'évaluation</i> .

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que le gouvernement, se fondant sur les résultats préliminaires du projet pilote des « 14 meilleures semaines », adopte une nouvelle période de base égale à la période de référence. Seules les semaines les mieux rémunérées de la nouvelle période de base seraient comptées, et la rémunération serait calculée en fonction de la moyenne des 14 meilleures semaines d'emploi assurable.

Le Comité a aussi été informé que le calcul des prestations pour les propriétaires d'exploitation agricole devrait se baser sur le revenu net et non le revenu brut.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada envisage de calculer les prestations des propriétaires d'exploitation agricole sur la base du revenu net, plutôt que du revenu brut.

III. Répercussions des règles applicables aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Des témoins ont mentionné au Comité que les règles applicables aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active⁹⁸ ont eu « des répercussions excessivement négatives sur les nouveaux immigrants établis dans les grands centres urbains »⁹⁹ ainsi que sur les nouveaux diplômés qui entrent dans la population active.

98

Aux termes du paragraphe 7(4) de la Loi sur l'assurance-emploi, la personne qui devient ou redevient membre de la population active est celle qui, au cours de la période de 52 semaines qui précède le début de sa période de référence, a cumulé, selon le cas :

a) moins de 490 heures d'emploi assurable; b) moins de 490 heures au cours desquelles des prestations lui ont été payées ou lui étaient payables, chaque semaine de prestations se composant de 35 heures; c) moins de 490 heures reliées à un emploi sur le marché du travail, tel qu'il est prévu par règlement; d) moins de 490 de l'une ou l'autre de ces heures.

Selon le paragraphe 7(4.1) de la Loi sur l'assurance-emploi, l'assuré n'est pas une personne qui devient ou redevient membre de la population active dans le cas où une ou plusieurs semaines de prestations spéciales visées aux alinéas 12(3)a) ou b) lui ont été versées au cours de la période de 208 semaines qui précède la période de 52 semaines précédant le début de sa période de référence, ou dans les autres cas prévus par règlement qui sont survenus au cours de cette période de 208 semaines.

99

M^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, *Témoignages*, 26 mars 2009 (1255).

E. Taux maximal de prestations hebdomadaires

La majorité des témoins ont proposé de faire passer le taux de prestations, qui est actuellement de 55 p. 100 de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne, à 60 p. 100 ou plus. M^{me} Lucille Harper, directrice exécutive, Antigonish Women's Resource Centre, a recommandé que « le taux d'assurance-emploi soit fixé à au moins 10 p. 100 du seuil de faible revenu, quelle que soit la région⁹⁴ ».

Le Comité a été informé qu'à l'heure actuelle, la rémunération hebdomadaire assurable moyenne est insuffisante et place certaines femmes sous le seuil de la pauvreté⁹⁵.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse passer le taux de prestations de 55 à 60 p. 100 ou plus de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne pour les prestations régulières et les prestations spéciales.

F. Calcul de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne et règle du dénominateur

Comme on l'a indiqué précédemment, plusieurs témoins se sont dits insatisfaits de la règle du dénominateur⁹⁶ utilisée pour calculer la rémunération hebdomadaire moyenne et de ses répercussions sur les femmes. Ils souhaitaient que cette règle soit supprimée, car elle pénalise injustement les femmes qui occupent des emplois atypiques. Comme il a été dit, cette règle a pour effet de réduire la rémunération assurable moyenne et de pénaliser les prestataires qui ont un revenu irrégulier ou variable⁹⁷. Plusieurs témoins ont recommandé que les 12 meilleures semaines de toute la période de référence soient utilisées pour le calcul de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne. Parallèlement, le Comité sait que RHDCC a mis en œuvre le projet pilote des « 14 meilleures semaines », dont les résultats préliminaires révèlent que les femmes étaient parmi les personnes qui avaient touché les prestations hebdomadaires les plus élevées.

94 M^{me} Lucille Harper, directrice exécutive, Antigonish Women's Resource Centre, 31 mars 2009 (1105).

95 M. Ken Batten, président, Caledon Institute of Social Policy, 5 mars 2009 (1125).

96 Comme l'explique le chapitre 1, la rémunération hebdomadaire assurable moyenne est calculée en fonction du plus élevé des deux dénominateurs suivants : le nombre de semaines durant lesquelles le prestataire a touché des gains assurables au cours des 26 dernières semaines de la période de référence (également appelée période de base) et le dénominateur même (c.-à-d. de 14 à 22 selon le taux de chômage régional).

97 M^{me} Martha MacDonald, professeure, département d'économie, Université Saint Mary's, *Témoignages*, 2 avril 2009 (0925).

D. Délai de carence

Aux termes de la Loi sur l'AE⁹⁰, le prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant qu'il ne s'est pas écoulé un délai de carence de deux semaines. Cette mesure s'applique à tous les types de prestations.

Des témoins ont dit que le délai de carence devrait être supprimé pour les demandes de prestations spéciales. Plusieurs témoins ont aussi affirmé que, pour les prestations régulières et spéciales, le délai de carence de deux semaines devrait être supprimé. Par exemple, M^{me} Sue Calhoun, présidente de la Fédération canadienne des clubs de femmes de carrières commerciales et professionnelles, a affirmé ceci :

À l'heure actuelle, pour avoir accès aux prestations de maternité et aux prestations parentales de l'AE, vous avez une période d'attente de deux semaines. Je ne suis pas certaine de ce qui justifie cela. Et je sais que beaucoup de gens vous ont dit la même chose : qu'est-ce qui justifie cette période d'attente de deux semaines, surtout dans une situation où vous recevez des prestations de maternité et des prestations parentales [...] ⁹¹

Le Comité n'ignore pas que le délai de carence de deux semaines constitue l'une des caractéristiques fondamentales de coassurance du régime et qu'il s'apparente à la franchise des autres régimes d'assurance. ⁹² RHDDC nous a fait savoir que le délai de carence joue en outre un rôle administratif en ce qu'il permet de traiter et de vérifier les demandes, en plus d'éliminer à la source les demandes de très courte durée, qui seraient relativement coûteuses à administrer. ⁹³ Cependant, étant donné les préoccupations soulevées par les témoins,

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour toutes les prestations.

90	Loi sur l'assurance-emploi, article 13.
91	M ^{me} Sue Calhoun, présidente, Fédération canadienne des clubs de femmes de carrières commerciales et professionnelles, <i>Témoignages</i> , 26 mars 2009 (1230).
92	Gouvernement du Canada, <i>Réponse du gouvernement au Cinquième rapport du Comité permanent de la condition féminine</i> , « Rapport provisoire au sujet des prestations de maternité et parentales du régime d'assurance-emploi : l'exclusion des travailleuses et travailleurs autonomes », 18 septembre 2006, http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2335206&Mode=1&Parl=39&Ses=1&Langue=F
93	<i>Ibid.</i>

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse rapport de ses conclusions au Parlement d'ici janvier 2010⁸⁹.

C. Allongement de la durée des prestations

Comme mentionné au chapitre 1, le gouvernement fédéral a adopté récemment une mesure temporaire qui a fait passer de 45 à 50 semaines la période de prestations régulières. Plusieurs témoins ont recommandé de rendre cette mesure permanente parce qu'elle aiderait les chômeurs qui risquent d'épuiser leurs prestations, en particulier ceux qui effectuent un travail atypique.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que la durée maximale des prestations régulières soit fixée en permanence à 50 semaines et que Ressources humaines et Développement des compétences Canada envisage des semaines d'admissibilité supplémentaires.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada conçoive un moyen de mesurer le pourcentage des personnes qui, après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi et être devenues des chômeurs de longue durée, présentent une demande d'aide sociale;
- Que cette mesure soit ventilée selon le travail à temps plein/temps partiel, le sexe et les groupes d'âge de 15 ans et plus;
- Que cette mesure soit coordonnée avec les provinces et les territoires qui utilisent les mêmes indicateurs.

principalement des femmes, et leur donnerait accès aux prestations d'AE en réduisant le nombre d'heures d'emploi assurable à effectuer. Une condition d'admissibilité uniforme permettrait également d'aplanir les inégalités qu'entraîne la norme variable d'admissibilité.

Figure 20 : Exemple — Nombre de semaines d'emploi assurable requis pour être admissible aux prestations régulières, avec une règle uniforme de 360 heures

Employé	Nombre d'heures d'emploi assurable requis dans la période de référence	Nombre d'heures travaillées par semaine	Nombre de semaines d'emploi assurable requis
Temps plein	360	30	12
Temps partiel	360	15	24

Source : Tableau préparé par les analystes du Comité.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada instaure une règle d'admissibilité uniforme de 360 heures, sans égard au taux de chômage régional ou au type de prestation. De cette façon, les travailleurs à temps partiel seront admissibles à des prestations d'assurance-emploi.

B. Régime fondé sur les semaines, plutôt que sur les heures

Le Comité souscrit à une norme d'admissibilité fondée sur les heures, même si plusieurs témoins lui ont dit que le régime d'AE devrait rétablir l'admissibilité fondée sur les semaines. Comme indiqué précédemment, le régime fondé sur les heures a eu des conséquences négatives pour les travailleurs à temps partiel, tant pour ce qui est de l'accès aux prestations que pour la durée des prestations.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que :

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada examine les répercussions d'un retour au régime fondé sur les semaines, étant donné que les conditions d'admissibilité actuelles, fondées sur les heures, pénalisent injustement les femmes qui ont un emploi précaire ou travaillent à temps partiel;

RHDCG a lancé un projet pilote qui permet de calculer les taux de prestations en se basant sur les 14 semaines les mieux rémunérées au cours des 52 dernières semaines. Ce projet vise à encourager les chômeurs à accepter différents types d'emplois dans les régions où le taux de chômage est d'au moins 8 p. 100⁸⁴. Il pourrait atténuer les inégalités dans le calcul de la rémunération assurée pour le travail à temps partiel et à temps plein et accroître la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires. Le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2008* fait état de ce qui suit : « Les résultats préliminaires indiquent que les prestataires qui ont reçu des prestations hebdomadaires plus élevées en raison du projet pilote relatif aux 14 meilleures semaines étaient les jeunes, les femmes, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs peu spécialisés et les travailleurs de familles à faible revenu⁸⁵. »

Une autre préoccupation soulevée par des témoins touche le calcul des prestations selon la norme variable d'admissibilité. RHDCG a informé le Comité que le rajustement du taux de chômage régional « procure un certain degré [...] de souplesse automatique au marché du travail local⁸⁶ ». Il reste que des témoins ont dit trouver cette norme injuste. C'est ce qu'a expliqué M. Battle⁸⁷ :

[U]ne personne en chômage est une personne en chômage, qu'elle vive dans une zone à faible taux de chômage ou dans une zone à fort taux de chômage. Je ne vois pas comment on peut le savoir. Vous savez, les primes ne sont pas établies en fonction des zones de chômage. Les primes que nous versons à l'appui du régime ne sont pas variables; nous payons tous les mêmes cotisations, bien sûr. Mais ce que vous touchez en bout de ligne dépend de l'endroit où vous vivez⁸⁸.

II. Modifications proposées

A. Conditions d'admissibilité uniformes

La majorité des témoins ont recommandé que soit établie une condition d'admissibilité uniforme de 360 heures pour les prestations tant spéciales que régulières. Cette mesure permettrait de remédier à l'exclusion des travailleurs à temps partiel,

84 *Gazette du Canada*, « Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi », 4 septembre 2008, <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2008/2008-09-17/html/sor-dors257-fra.html>, consulté le 13 avril 2009.

85 RHDCG, *Assurance-emploi – Rapport de contrôle et d'évaluation 2008*, http://www.rhdcc.gc.ca/tra/emploi/ae/rapports/aerce_2008/chapitre5_2.shtml.

86 M. Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, *Témoignages*, 10 mars 2009 (1110).

87 La norme variable d'admissibilité pour la période du 12 avril au 9 mai 2009 est illustrée sur le site Web de RHDCG : http://srv129.services.gc.ca/eiregions/tra/taux_act.aspx.

88 M. Ken Battle, président, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 5 mars 2009 (1200).

chômeurs ayant travaillé à temps partiel avaient cotisé à l'AE, mais que moins de 20 p. 100 touchaient des prestations. Dans le cas des travailleurs à temps plein, 81 p. 100 avaient cotisé, mais 55 p. 100 seulement recevaient des prestations⁷⁸.

M^{me} Carole Vincent a informé le Comité que les heures de travail n'ont pas toutes le même poids dans le régime d'AE.

La réforme de 1996 a instauré une formule fondée sur les heures de travail. Mais le régime ne traite pas de la même façon toutes les heures de travail. Ses règles, fort complexes, font apparaître des disparités majeures, que d'aucuns qualifieront d'injustes, dans la mesure où les cotisants ne peuvent pas tous profiter du régime. Ceux dont les modalités ou horaires de travail cadrent le mieux avec les règles d'admissibilité et de calcul des prestations en profitent davantage⁷⁹.

Cette réalité est particulièrement évidente lorsqu'on applique la règle du dénominateur pour calculer la rémunération hebdomadaire moyenne. Selon M^{me} MacDonald et d'autres témoins, cette règle fait diminuer la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires et pénalise quiconque a un revenu irrégulier ou variable⁸⁰. (Veuillez vous reporter à l'annexe 2, Tableau des semaines de prestations, Loi sur l'assurance-emploi.)

Au fond, la formule de calcul de la rémunération moyenne ne devrait pas être influencée par la répartition du temps de travail. Elle ne devrait pas récompenser un certain mode de travail ni en pénaliser un autre⁸¹.

M^{me} MacDonald a ajouté qu'en période de récession, il faut protéger le travail à temps plein tout comme le travail à temps partiel et que « les paramètres du programme ne doivent pas privilégier celui qui travaille à temps plein »⁸².

Faut-il protéger le travail à temps partiel aussi bien que le travail à temps plein? Si quelqu'un opte pour le temps partiel pour être à la maison avec les enfants, son emploi peut disparaître à cause de la récession aussi bien qu'un emploi à temps plein. Y a-t-il une raison pour que le travailleur à temps partiel ait moins de chance d'avoir droit au remplacement de son revenu qu'un autre travailleur⁸³?

78	M ^{me} Leah Vosko, « Présentation destinée au Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes », <i>Témoignages</i> , 26 mars 2009.
79	M ^{me} Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0945).
80	M ^{me} Martha MacDonald, professeure, département d'économie, Université Saint Mary's, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0925).
81	<i>Ibid.</i> (0930).
82	<i>Ibid.</i> (1025).
83	<i>Ibid.</i>

Dans les exemples des figures 18 et 19, le nombre maximal de semaines de prestations régulières est moindre avec le système fondé sur les heures, même après l'ajout de cinq semaines de prestations additionnelles en vigueur jusqu'en septembre 2010. Cela signifie que, compte tenu de la situation des femmes sur le marché du travail, leur droit aux prestations d'AE en 2009 est relativement inférieur à ce qu'il était avant la réforme du régime dans les années 1990.

Figure 18 : Régime fondé sur les heures — durée des prestations
Exemple hypothétique

Travailleur	Taux de chômage régional Ex. Toronto (%)	Nombre d'heures d'emploi requis pendant la période de référence	Nombre d'heures travaillées – 52 dernières semaines à 25 h/sem.	Nombre maximum de semaines de prestations régulières – jusqu'à sept. 2010	Nombre maximum de semaines de prestations régulières – après sept. 2010
Epicerie	7,2	630	1300	31 (26 + 5)	26

Source : Tableau préparé par les analystes du Comité d'après les témoignages.

Figure 19 : Régime fondé sur les semaines — durée des prestations
Exemple hypothétique

Travailleur	Taux de chômage régional Ex. Toronto (%)	Nombre de semaines d'emploi assurable requis pendant la période de référence	Nombre de semaines travaillées	Nombre maximum de semaines de prestations régulières
Epicerie	7,2	18	52	40

Source : Tableau préparé par les analystes du Comité d'après les témoignages.

On a également affirmé au Comité que beaucoup de femmes ne bénéficieraient pas des cinq semaines additionnelles de prestations d'AE parce qu'elles ne satisfont pas aux conditions d'admissibilité minimales.

D. Calcul des prestations

Grâce au régime fondé sur les heures, beaucoup de travailleurs à temps partiel ont pu être assurés pour la première fois. Ils sont toutefois nombreux à ne pas être admissibles aux prestations. M^{me} Leah Vosko a signalé qu'en 2004, 76 p. 100 des

76	RHDCC, <i>Rapport de contrôle et d'évaluation</i> 2008, http://www.rhdcc.gc.ca/tra/emploi/ae/rapports/aerce_2008/index.shtml
77	M ^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, <i>Témoignages</i> , 26 mars 2009 (1215).

Mais si nous prenons de nouveau l'exemple de l'employé dans une épicerie qui vit dans cette région et qui travaille en moyenne 25 heures par semaine pendant 52 semaines avant sa mise à pied — ce qui correspond à 1 300 heures assurables —, ce travailleur est admissible à un maximum de 31 semaines de prestations jusqu'en septembre 2010, après quoi la période sera réduite à 26 semaines. Ce travailleur aurait pu avoir droit jusqu'à 40 semaines sous le régime précédent fondé sur les semaines⁷⁷.

M^{me} Vosko a expliqué au Comité que, même avec les cinq semaines de prestations de plus, la période de prestations demeure inférieure à ce qu'elle était avec le système fondé sur les semaines (veuillez vous reporter à l'annexe 4, Tableau des semaines de prestations, *Loi sur l'assurance-chômage*).

D'après le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2008* du régime d'assurance-emploi, proportionnellement plus de femmes que d'hommes épuisent leurs prestations parce que, le plus souvent, elles ont droit à moins de semaines de prestations que les hommes (29,9 contre 26,5 pour les hommes), ayant effectué en général moins d'heures d'emploi⁷⁶ assurable.

Source : Rapport de contrôle et d'évaluation : Régime d'assurance-emploi, 2005-2006 (Témoignage de M^{me} Leah Vosko, 26 mars 2009)

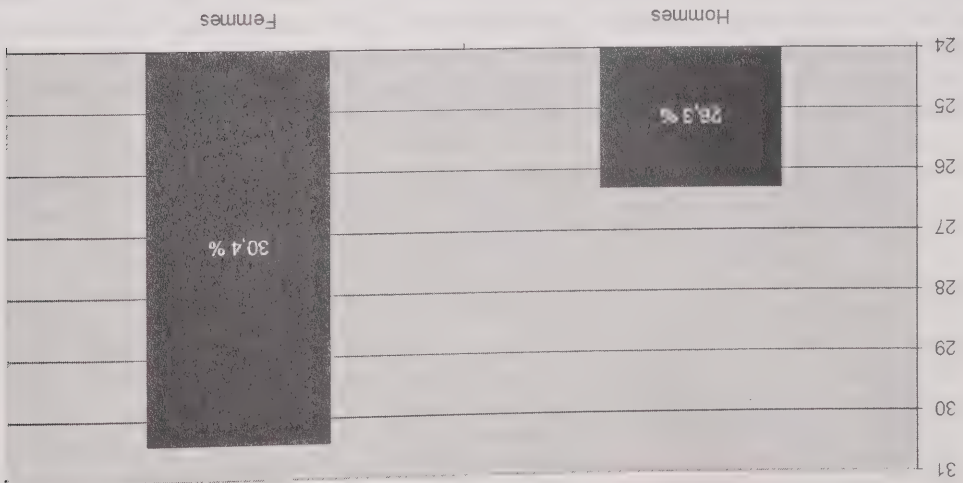


Figure 17 : Pourcentage des bénéficiaires de prestations régulières d'AE qui épuisent leurs prestations, par sexe, 2005-2006

Figure 16 : Conditions d'admissibilité minimales dans le régime fondé sur les heures

Exemple hypothétique

Travailleur	Taux de chômage régional Ex. Toronto (%)	Nombre d'heures d'emploi assurable requis pendant la période de référence	Nombre d'heures travaillées par semaine	Nombre de semaines d'emploi assurable requis
Secteur des services	7,2	630	29	22
Épicerie	7,2	630	25	25

Source : Tableau préparé par les analystes du Comité d'après les témoignages.

C. Durée des prestations et prestataires ayant épuisé leurs prestations

On a dit au Comité que, même si les travailleurs à temps partiel travaillent pour une période plus longue, la durée des prestations payables est moins longue dans le régime fondé sur les heures que dans le régime fondé sur les semaines⁷³. Dans le régime fondé sur les heures, les femmes sont plus susceptibles d'épuiser leurs prestations. Plusieurs témoins, y compris M^{me} Charette, sous-ministre à RHDDCC, ont déclaré devant le Comité qu'en 2005-2006, 30,4 p. 100 des femmes avaient épuisé les prestations auxquelles elles avaient droit comparativement à 26,3 p. 100 pour les hommes (voir la figure 16)⁷⁴. La sous-ministre a souligné que la prolongation de cinq semaines de la période de prestations vise justement à repousser l'épuisement des prestations⁷⁵.

73 L'annexe 2 et l'annexe 4 contiennent les tableaux des semaines de prestations établis respectivement dans le régime d'AE et dans le régime d'AC.

74 M^{me} Janice Charette, sous-ministre de RHDDCC, *Témoignages*, 2 avril 2009 (1135).

75 *Ibid.*

B. Conditions d'admissibilité minimales

Sous le régime fondé sur les semaines, un travailleur devait cumuler entre 12 et 20 semaines d'emploi assurable au moins pour être admissible aux prestations régulières, selon le taux de chômage régional. Comme le minimum requis était de 15 heures par semaine, il fallait travailler entre 180 et 300 heures, selon le taux de chômage régional, pour être admissible aux prestations. (Voir l'annexe 3, Nombre de semaines d'emploi assurable nécessaire.)

Par exemple, une personne qui travaille à temps partiel à Toronto aurait eu besoin d'accumuler 18 semaines d'emploi assurable, à raison d'un minimum de 15 heures par semaine, pour avoir droit aux prestations. Elle aurait pu être admissible aux prestations régulières en effectuant 270 heures de travail seulement. Comme le montre l'exemple de la figure 14, un employé à temps partiel du secteur des services qui travaillerait 29 heures par semaine pendant 18 semaines aurait accumulé 522 heures pendant la période de référence. Dans le secteur de l'épicerie, un autre travailleur à temps partiel qui ferait 25 heures par semaine pendant 18 semaines aurait accumulé 450 heures pendant la période de référence. Selon le régime fondé sur les semaines, les deux travailleurs auraient eu droit à des prestations régulières, car ils répondaient aux conditions d'admissibilité minimales de 270 heures.

Figure 15 : Conditions d'admissibilité minimales dans le régime fondé sur les semaines
Exemple hypothétique

Travailleur	Taux de chômage régional Ex. Toronto (%)	Nombre de semaines d'emploi assurable requis pendant la période de référence	Nombre d'heures travaillées par semaine	Nombre d'heures travaillées pendant la période de référence
Secteur des services	7,2	18	29	522
Épicerie	7,2	18	25	450

Source : Tableau préparé par les analystes du Comité d'après les témoignages.

Dans le régime fondé sur les heures, les travailleurs doivent accumuler entre 420 et 700 heures d'emploi assurable pour être admissibles aux prestations, selon le taux de chômage régional. Pour répondre aux conditions d'admissibilité minimales, les femmes doivent donc faire plus d'heures que dans le régime fondé sur les semaines. S'appuyant sur l'exemple donné plus haut, la figure 16 montre que le travailleur du secteur des services et celui du secteur de l'épicerie, tous deux à Toronto, ont maintenant besoin de 630 heures pour avoir droit aux prestations. En travaillant le même nombre d'heures, ils doivent accumuler 22 et 25 semaines de rémunération assurable, respectivement, pour être admissibles aux prestations régulières.

Beaucoup de femmes immigrantes et réfugiées occupent des emplois à temps partiel et ne peuvent pas satisfaire aux conditions d'admissibilité minimales du système fondé sur les heures. À ce sujet, M^{me} Spencer a affirmé ceci :

Il est profondément troublant de constater que la majorité des immigrantes qui cotisent au régime d'assurance-emploi ne peuvent pas toucher de prestations. Elles ne peuvent pas non plus accéder aux possibilités de formation se rattachant à l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi⁷².

Le Comité sait que le budget de 2009 prévoit l'investissement de 500 millions de dollars sur deux ans dans un Fonds de transition et de formation stratégique visant à aider les personnes qui n'ont pas droit à la formation du régime d'assurance-emploi, comme les travailleurs autonomes ou les personnes qui ne sont pas actives depuis longtemps.

A. Effets comparatifs sur les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein

M^{me} Rose-Lizée a expliqué par un exemple que le régime d'AE n'était pas adapté aux besoins des femmes qui occupent des emplois à temps partiel ou précaires. Elle a fait remarquer que le travailleur masculin typique (40 heures/semaine) a besoin de 16 semaines pour être admissible aux prestations d'AE. Pour sa part, la femme qui travaille à temps partiel 15 heures par semaine devra travailler 42 semaines pour être admissible aux prestations.

Figure 14 : Exemple du nombre de semaines d'emploi assurable requis pour être admissible aux prestations régulières d'AE
Avantages pour un employé à temps plein et un employé à temps partiel

Travailleur	Taux de chômage régional (%)	Nombre d'heures requis au cours de la période de référence	Nombre d'heures de travail hebdomadaire	Nombre de semaines d'emploi assurable requis
Temps plein	7,2	630	40	16
Temps partiel	7,2	630	15	42

Source : Tableau préparé par les analystes du Comité à partir des témoignages.

terme ». Elle a ajouté que cela augmenterait les coûts du régime⁶⁸. Comme les témoins ont été nombreux à demander que des changements soient apportés au régime d'AE, le Comité recommande plusieurs améliorations.

I. Effets du régime d'AE actuel sur les femmes

La Loi sur l'assurance-emploi adoptée en 1996 a modifié les conditions d'admissibilité à l'assurance-emploi et remplacé le système fondé sur les semaines par un système fondé sur les heures de travail. Les témoins que nous avons entendus ont été nombreux à faire ressortir les répercussions négatives de ce changement sur les personnes qui travaillent à temps partiel, en particulier sur les femmes, qui dominent dans cette catégorie d'emploi.

M. Neil Cohen, directeur général du Community Unemployed Help Centre⁶⁹, et M^{me} White⁷⁰ ont cité la décision du juge-arbitre dans l'affaire Lesiuk Kelly pour illustrer l'effet discriminatoire du système fondé sur les heures envers les travailleurs à temps partiel :

À mon avis, les conditions d'admissibilité portent atteinte à la dignité humaine essentielle des femmes qui forment la plus grande partie de la population active à temps partiel parce qu'elles doivent travailler pendant des périodes plus longues que les travailleurs à temps plein pour pouvoir établir la participation propre à les compter parmi les prestataires de la première catégorie [...] Comme les femmes continuent de consacrer environ deux fois plus de temps au travail non rémunéré que les hommes, ce sont elles qui sont le plus touchées. Ainsi, le message sous-jacent est que, pour jouir de la protection égale de la loi, les femmes doivent ressembler davantage aux hommes en augmentant leurs heures de travail rémunéré, malgré leurs responsabilités non rémunérées.⁷¹

[L'hon. R. E. Salihany, c.r., juge-arbitre]

68	<i>Ibid.</i>	
69	« Mémoire du Community Unemployed Help Centre au Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes », 31 mars 2009.	
70	M ^{me} Marie White, présidente nationale, Conseil des Canadiens avec déficiences, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1135).	
71	Lesiuk c. Canada (22 mars 2001), http://www.ae-el.gc.ca/policy/appeals/cubs/50000-50000-51000-51999/51142f.html; M ^{me} Marie White, 51142, présidente nationale, Conseil des Canadiens avec déficiences, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1135).	

CHAPITRE 3 : EFFETS DU RÉGIME D'AE SUR LES FEMMES

Le présent chapitre met en lumière les effets du régime d'AE sur les femmes. Il recommande des améliorations et des modifications à apporter au régime en vue de corriger les principales lacunes relevées par les témoins.

En se fondant sur les témoignages entendus, le Comité comprend que le régime d'AE peut avoir des effets tant positifs que négatifs sur les femmes. Les prestations spéciales du régime donnent aux femmes et aux hommes la possibilité de demeurer à la maison pour s'occuper d'un nouveau-né ou d'un proche parent mourant. Cependant, des témoins ont affirmé que le régime exerçait par inadvertance une discrimination contre les femmes parce qu'il est conçu pour assurer un soutien du revenu aux travailleurs ayant un emploi permanent à temps plein. D'après un témoin : « Il faut prendre grand soin d'éviter dans les paramètres du programme de privilégier implicitement un sexe ou l'autre⁶⁵ ».

Le principal changement a été qu'au fil des ans, le régime d'assurance-emploi au Canada est devenu de plus en plus restrictif, au point de se limiter à ce que nous pourrions appeler le modèle d'emploi standard. Cela présuppose que tous ceux qui travaillent moyennant rémunération le font en respectant un cadre standard — c'est-à-dire qu'ils occupent un emploi permanent à plein temps, avec toute une série d'avantages sociaux, 12 mois par année, de manière indéterminée ou jusqu'à ce qu'ils trouvent quelque chose de mieux⁶⁶.

La majorité des témoins ont recommandé que le régime d'AE soit amélioré pour tenir compte de la réalité des femmes sur le marché du travail et de leurs responsabilités familiales. D'autres témoins ont fait valoir qu'il n'y a pas lieu de modifier le régime et qu'il faudrait trouver d'autres moyens de faciliter l'accès des femmes à l'AE. Par exemple, M^{me} Schirle a signalé que les mesures qui amélioreraient l'accès des femmes aux emplois permanents à temps plein, telles que les programmes d'équité en emploi et d'équité salariale, représentent un moyen plus indiqué de remédier à leurs conditions d'emploi précaires⁶⁷.

En outre, M^{me} Schirle a averti le Comité que la modification des règles de l'AE pour répondre aux besoins des femmes qui ont un emploi précaire « inciterait[il] les travailleurs des deux sexes à prendre des emplois moins sûrs et à dépendre du régime à long

- | | |
|----|--|
| 65 | M ^{me} Martha MacDonald, professeure, département d'économie, Université Saint Mary's, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0925). |
| 66 | M ^{me} Kathleen Lahey, faculté de droit, Université Queen's, <i>Témoignages</i> , 24 février 2009 (1125). |
| 67 | M ^{me} Tammy Schirle, professeure adjointe, département d'économie, Université Wilfrid Laurier, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (0940). |

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que Statistique Canada réalise une étude approfondie, avec des spécialistes, sur la situation des femmes qui sont sur le marché du travail et sur la situation de celles qui ne font pas partie de la population active.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada demande des données statistiques, ventilées selon le sexe et par groupe d'âge de 15 ans et plus, sur les raisons pour lesquelles les gens choisissent de quitter leur emploi, de travailler à temps partiel ou de ne pas effectuer de travail rémunéré.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que l'Enquête sur la population active de Statistique Canada présente des données, ventilées selon le sexe et par groupe d'âge de 15 ans et plus, sur le travail à temps plein et le travail à temps partiel et que ces données soient coordonnées avec celles de l'assurance-emploi de manière que les chiffres mensuels indiquent exactement le nombre et le pourcentage d'hommes et de femmes dans chaque catégorie : les chômeurs qui travaillaient à temps plein et les chômeurs qui travaillaient à temps partiel et qui sont prestataires d'assurance-emploi, ainsi que le total des prestations d'assurance-emploi reçues dans chaque catégorie et la moyenne des prestations d'assurance-emploi par travailleur.

D. Choix et travail à temps partiel chez les femmes

M^{me} Carole Vincent a informé le Comité que les options qui s'offrent aux femmes sont limitées compte tenu de leurs responsabilités d'aider leurs familles, de leurs responsabilités familiales et de la pénurie de garderies abordables.

C'est difficile de parler du choix volontaire d'un travail à temps partiel. Cela dépend des circonstances. Si le choix est dû au fait qu'il n'y a pas d'opportunité d'emploi dans la région, on peut parler d'une chose un peu plus involontaire. Cependant, le concept de choix volontaire de participation au marché du travail à temps partiel est assez vague. Quand il existe des circonstances familiales et l'absence de services de garde adéquats et abordables, dans quelle mesure les choix sont-ils volontaires? C'est discutables.⁶²

M^{me} Barbara Byers, vice-présidente exécutive du Congrès du travail du Canada, a affirmé que les femmes ont deux ou trois emplois à temps partiel afin d'avoir l'équivalent d'un emploi à temps plein :

[I]l y a des femmes qui occupent deux ou trois emplois à temps partiel en même temps. Ces femmes occupent-elles volontairement ces deux ou trois emplois à temps partiel? Non, elles essaient de tirer l'équivalent d'un emploi à plein temps d'une variété d'emplois à temps partiel. Le travail à temps partiel est synonyme de pauvreté à temps plein.⁶³

Le Comité a aussi entendu le témoignage de M^{me} Micheline Dépatie sur son expérience du travail à temps partiel et du manque de possibilités de travail à temps plein :

C'est faux de dire qu'on choisit de travailler à temps partiel. Si j'avais le choix, je retournerais sûrement travailler à temps plein, et aujourd'hui je gagnerais un gros salaire et je pourrais faire la belle vie, ce que je ne peux plus me permettre. C'est une faible proportion des gens qui choisissent de travailler à temps partiel. Je ne crois pas que les femmes monoparentales qui ont de la difficulté à joindre les deux bouts et qui cumulent deux ou trois emplois quand elles le peuvent fassent ce choix.⁶⁴

Le Comité craint que les témoignages qu'il a entendus au sujet des réalités et des expériences des femmes sur le marché du travail ne soient pas suffisamment étayés par des recherches ni reflétés adéquatement dans les données statistiques. Il croit qu'il faut réunir d'autres renseignements relatifs à la situation des femmes sur le marché du travail et à l'extérieur.

- | | |
|----|---|
| 62 | M ^{me} Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (1010). |
| 63 | M ^{me} Barbara Byers, vice-présidente exécutive, Congrès du travail du Canada, <i>Témoignages</i> , 5 mars 2009 (1150). |
| 64 | M ^{me} Micheline Dépatie, représentante, Conseil national des chômeurs et chômeuses, <i>Témoignages</i> , 5 mars 2009 (1220). |

C. Revenu des femmes

Lorsque l'on étudie la situation générale des femmes sur le marché du travail, il est important de tenir compte de leur revenu. Par exemple, 56 p. 100 des travailleuses autonomes gagnent moins de 20 000 dollars par année comparativement à 49 p. 100 dans le cas des hommes⁵⁹.

L'écart de salaire entre les hommes et les femmes existe encore au Canada. M^{me} Charette avait ceci à déclarer au Comité à ce sujet :

[L]e salaire horaire des femmes est en moyenne équivalent à 84 p. 100 de celui des hommes. Cependant, cet écart dans le salaire horaire s'est amenuisé depuis 2000, en partie parce que les femmes sont de plus en plus instruites [...] Néanmoins, au Canada, l'écart salarial global entre les sexes, 21 p. 100, dépassait la moyenne de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] (18 p. 100) en 2006. Il va sans dire que c'est une source de préoccupation et que cela suscite une réflexion constante⁶⁰.

On a affirmé devant le Comité qu'il y a un écart de revenus croissant entre les groupes racialisés et les groupes non racialisés au Canada. Comme M^{me} Spencer l'a déclaré :

[L]e Groupe de travail national sur les femmes et le logement signale que 35 p. 100 de toutes les femmes qui ont immigré au Canada entre 1991 et 2000 vivent dans la pauvreté, et que 37 p. 100 de toutes les femmes racialisées vivent dans la pauvreté⁶¹.

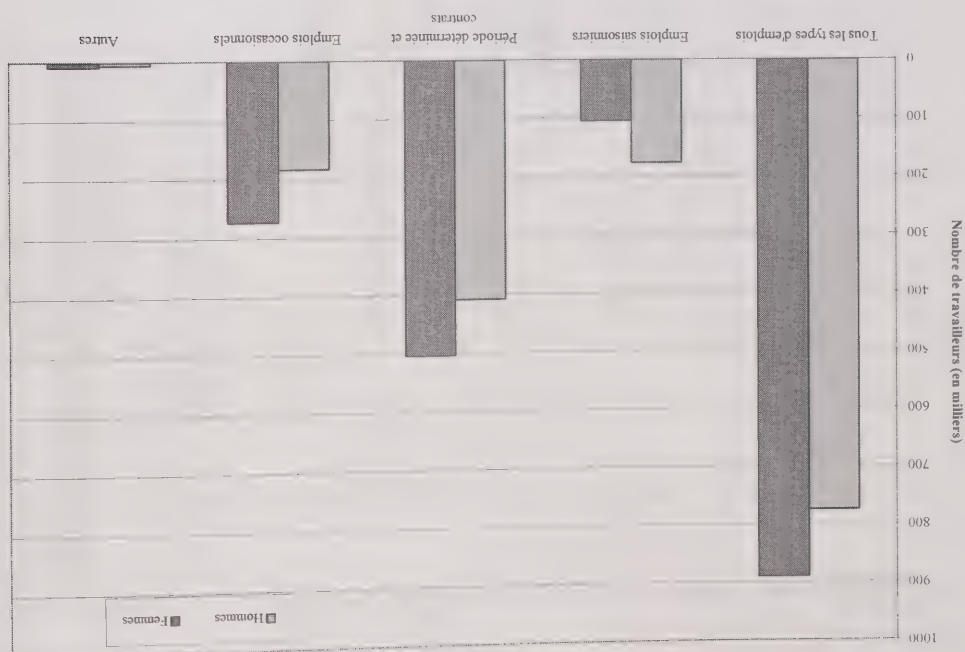
Tant les gains des femmes que l'écart de revenus par rapport aux hommes se répercutent sur les gains assurables aux termes du régime d'AE. Comme il a été mentionné au chapitre 1, il y a un écart entre les gains assurables moyens des hommes et ceux des femmes, pour l'établissement des prestations régulières et des prestations spéciales.

59 Statistique Canada, Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2006, Fichiers de microdonnées à grande diffusion (témoignage de M^{me} Leah Vosko, 26 mars 2009).

60 M^{me} Janice Charette, sous-ministre, RHDC, *Témoignages*, 2 avril 2009 (1115).

61 M^{me} Lucya Spencer, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *Témoignages*, 10 mars 2009 (1200).

Figure 13 : Nombre de travailleurs par type d'emploi temporaire et par sexe, en décembre 2008



Source : Statistique Canada, « Revue chronologique de la population active », 2008.

Comme l'a fait remarquer M^{me} Vosko devant le Comité :

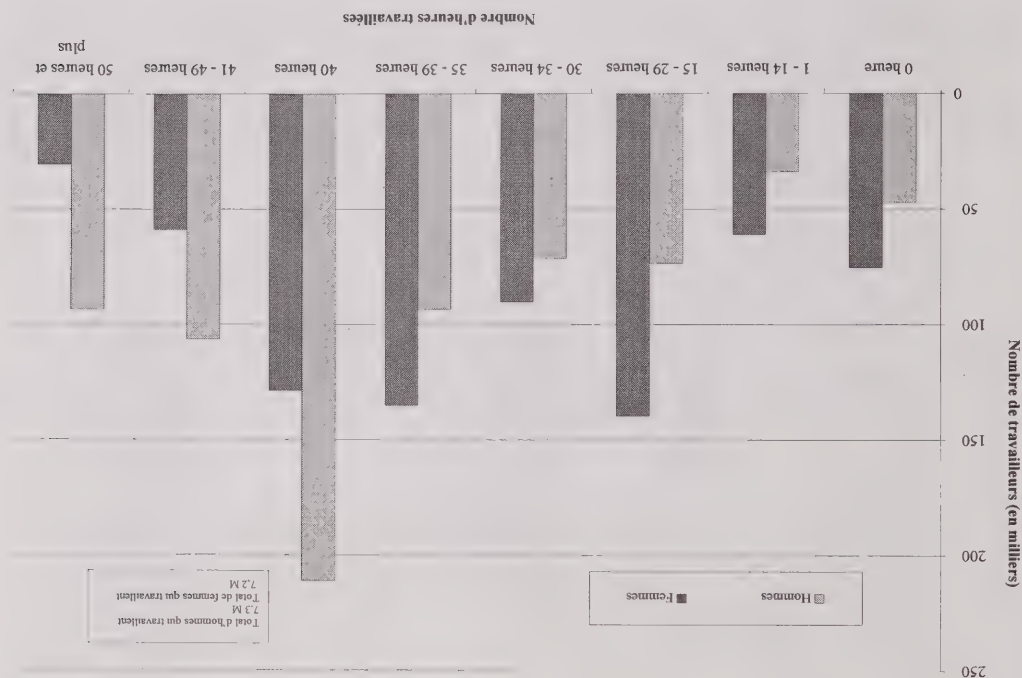
Si l'on répartit les emplois temporaires selon le type, on peut voir toutes sortes d'autres particularités liées au sexe. En 2008, les hommes occupaient la majorité des emplois saisonniers, qui ont été davantage protégés dans le passé que d'autres types d'emplois temporaires. À titre de comparaison, on constate une prédominance féminine dans les emplois occasionnels, qui sont pour la plupart des emplois à temps partiel et qui se caractérisent par des niveaux élevés d'incertitude et d'insécurité du revenu.⁵⁸

Veuillez consulter l'annexe 5 pour les définitions de travail volontaire et involontaire.

Ajoutons que les personnes qui travaillent à temps partiel parce qu'elles doivent s'occuper d'enfants sont considérées comme des personnes qui travaillent volontairement à temps partiel dans l'Enquête sur la population active.

La figure 12 vient confirmer qu'il y a davantage de femmes que d'hommes qui travaillent à temps partiel.

Figure 12 : Nombre d'heures travaillées, par sexe, en 2008

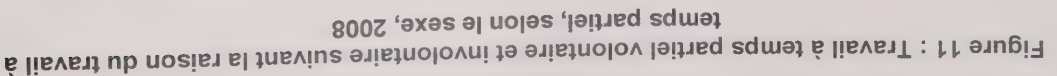


Source : Statistique Canada, « Revue chronologique de la population active », 2008; Bibliothèque du Parlement.

B. Femmes et emplois temporaires

La situation des femmes sur le marché du travail est encore exacerbée par le fait qu'elles sont plus susceptibles que les hommes d'occuper des emplois temporaires. La figure 13 présente le nombre de personnes occupant des emplois temporaires, par type d'emploi et par sexe, en décembre 2008.

Source : Statistique Canada, « Revue chronologique de la population active », 2008; Bibliothèque du Parlement.

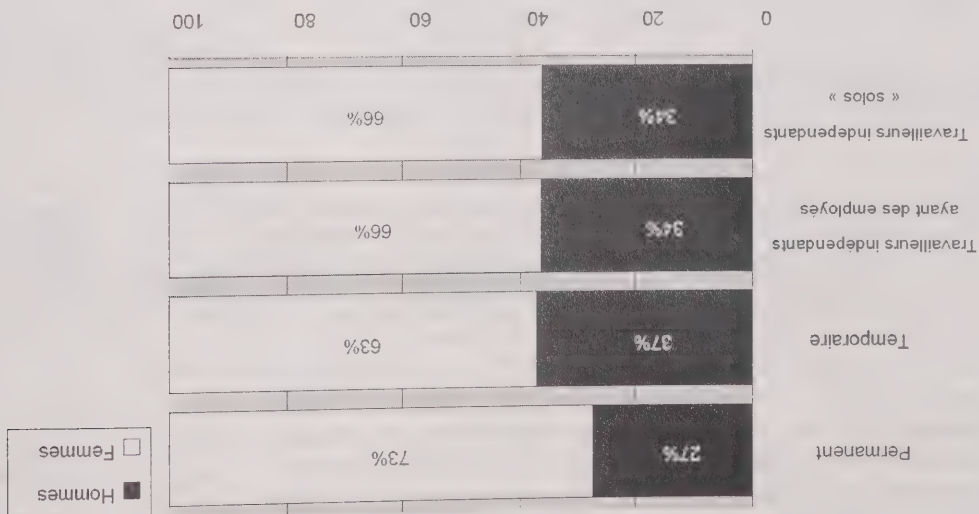


7) N'a pas pu trouver un travail de 30 heures par semaine ou plus

8) Autre.

La figure 11 illustre le nombre de personnes qui travaillaient à temps partiel (c'est-à-dire moins de 30 heures par semaine à leur emploi principal ou leur unique emploi) volontairement et involontairement en 2008 selon la raison du travail à temps partiel. Il importe de noter que, dans le questionnaire de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, on demande aux répondants qui travaillaient habituellement moins de 30 heures par semaine à leur emploi principal ou leur seul emploi la raison principale pour laquelle ils travaillaient à temps partiel. À ceux qui répondent que c'est à cause de la conjoncture économique ou parce qu'ils n'ont pas pu trouver un travail de 30 heures par semaine ou plus, on demande s'ils ont cherché du travail à temps plein dans les quatre dernières semaines. Ceux qui l'ont fait sont considérés comme travaillant involontairement à temps partiel et ceux qui ne l'ont pas fait sont considérés comme travaillant volontairement à temps partiel. Comme on le voit dans le graphique, les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans toutes les catégories de raisons du travail à temps partiel volontaire et involontaire (l'annexe 5 contient de plus amples renseignements concernant l'Enquête sur la population active).

Figure 10 : Répartition entre hommes et femmes de formes particulières d'emplois à temps partiel, Canada, 2008*



Source : Totalisation spéciale faite par Leah Vosko, de Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2008, Fichiers de microdonnées à grande diffusion (*de 15 à 64 ans)

A. Femmes et emplois à temps partiel

Le travail à temps partiel peut être intéressant pour beaucoup de gens, car il permet de combiner un emploi rémunéré et d'autres activités, par exemple donner des soins, étudier ou pratiquer des activités de loisir. Dans l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, les principales raisons du travail à temps partiel volontaire et involontaire sont les suivantes :

- 1) Maladie ou incapacité de l'enquêté(e)
- 2) Soins à donner à ses enfants
- 3) Soins à donner à un parent âgé (60 ans ou plus)
- 4) Autres obligations personnelles ou familiales
- 5) Va à l'école
- 6) Conjoncture économique

Comme l'a fait remarquer M^{me} Lucia Spencer, de l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, un nombre croissant d'immigrants et de femmes occupent des emplois à temps partiel et instables. En outre, ils sont confrontés « à d'énormes barrières systémiques — dont le racisme et la discrimination — qui compromettent leur intégration au marché du travail⁵⁴. » Dans son témoignage, M^{me} Spencer a décrit les situations auxquelles sont confrontées les femmes immigrantes et réfugiées sur le marché du travail :

Les organismes membres de l'OCA SI ont signalé que la plupart de leurs clients obtiennent leur premier emploi au Canada par l'entremise d'agences de placement temporaire. Les clients demeurent dans le secteur de l'emploi temporaire pendant bien des années, souvent au-delà de 10 ans. Dans bien des cas, ils occupent plus d'un emploi à la fois. Ils occupent rarement un emploi qui leur permet de mettre à profit leurs aptitudes et leurs compétences, les qualités mêmes qui en ont fait des candidats intéressants pour l'immigration au Canada, ce qui les amène à devenir ce qu'on appelle des immigrants « déspecialisés »⁵⁵.

M^{me} Marie White a dit au Comité que les femmes handicapées tendent à occuper des emplois atypiques et se trouvent de ce fait souvent exclues de l'assurance-emploi. Elle a fait la suggestion suivante :

Nous voudrions suggérer que le gouvernement du Canada intègre plus de femmes, particulièrement des femmes ayant des déficiences, à l'emploi standardisé avec des avantages sociaux. Nous aimerions accroître l'accès pour les femmes qui ont des pratiques de travail non standard⁵⁶.

La figure 10 montre qu'il y a davantage de femmes que d'hommes qui travaillent dans différentes formes d'emplois à temps partiel.

54	M ^{me} Lucia Spencer, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, <i>Témoignages</i> , 10 mars 2009 (1200).
55	<i>Ibid.</i> (1205).
56	M ^{me} Marie White, présidente, Conseil des Canadiens avec déficiences, <i>Témoignages</i> , 31 mars 2009 (1140).

pour les non-Autochtones; pourtant, leurs taux de participation à la population active étaient sensiblement identiques (59,1 p. 100 pour les femmes autochtones et 61,6 p. 100 pour les autres femmes)⁵⁰.

Comme l'a dit M^{me} Marie White, présidente nationale du Conseil des Canadiens avec déficiences, le taux de chômage des femmes handicapées est de 75 p. 100⁵¹. Elle a signalé que les personnes handicapées vivent dans la pauvreté et qu'elles constituent une « ressource sous-exploitée » parce qu'elles sont exclues du marché du travail.

Bien des gens de ma communauté, celle des personnes qui ont des déficiences, vivent dans la pauvreté. Nous savons que d'après l'Organisation internationale du Travail, les pertes annuelles de PIB globales attribuables à l'exclusion des personnes handicapées du marché du travail se chiffrent, en dollars américains, entre 1,94 et 1,73 billion de dollars. Nous sommes donc une ressource sous-exploitée⁵².

II. Emplois atypiques

Les emplois atypiques, comme le travail à temps partiel, les emplois temporaires et les emplois occasionnels, incluent des formes d'emploi qui s'écartent de la norme. Les emplois atypiques correspondent à la définition des emplois précaires à cause de l'insécurité qui y est associée.

Comme bien des gens le savent, un nombre croissant de travailleurs au Canada occupent des emplois peu rémunérés, assortis de garanties juridiques et d'avantages sociaux limités. Comme nous pouvons nous y attendre, certains types d'emplois sont plus susceptibles d'être précaires, comme les emplois temporaires et à temps partiel et d'autres formes de travail autonome. Ce qui caractérise surtout ces types d'emplois, c'est qu'ils divergent de la norme traditionnelle, soit de l'emploi permanent à temps plein. Dans le passé, ces emplois étaient principalement occupés par des hommes, surtout des hommes blancs nés au Canada. Même si bien des exclusions liées au sexe dans le modèle d'emploi ont été éliminées grâce à l'égalité formelle, les emplois permanents à temps plein continuent d'être profondément façonnés par les relations entre les hommes et les femmes⁵³.

50 Mémoire préparé par l'Association des femmes autochtones du Canada pour la réunion des premiers ministres et des dirigeants autochtones nationaux, le 15 janvier 2009, Ottawa, Ontario. Disponible en anglais seulement à : www.nwac-hq.org/en/documents/NVVA%20FMM%20Jan%2015-09.pdf.

51 M^{me} Marie White, présidente nationale, Conseil des Canadiens avec déficiences, *Témoignages*, 31 mars 2009 (1135).

52 *Ibid.*

53 M^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, *Témoignages*, 26 mars 2009 (1150).

En même temps, les femmes d'âge mûr ont vu leur situation d'emploi s'améliorer⁴¹, comme le signale M^{me} Charette :

Jusqu'à maintenant, les femmes plus âgées, celles de 55 ans et plus, s'en sont particulièrement bien tirées; elles constituent le seul groupe démographique qui ait connu une augmentation du nombre d'emplois et du taux d'emploi depuis octobre⁴².

D'après les données de Statistique Canada, le taux de chômage pour les femmes de 55 ans et plus est passé de 4,7 p. 100 en octobre 2008 à 6,1 p. 100 en mars 2009⁴³. Les personnes qui sont en formation ou aux études et qui ne cherchent pas d'emploi sont considérées comme inactives. Veuillez consulter l'annexe 5 pour les définitions.

D'après les données les plus récentes accessibles pendant la rédaction du présent rapport, le nombre de bénéficiaires de prestations régulières s'élevait à 610 200 en février 2009. Il s'agit d'une hausse de 33,7 p. 100 par rapport à l'année précédente et d'une hausse de 7,8 p. 100 par rapport à janvier.

Des témoins ont fait remarquer qu'au cours de la présente récession, moins de gens auront droit aux prestations d'AE puisque le taux de couverture a diminué⁴⁴ :

83 p. 100 des sans-emploi, au cours de la dernière récession, touchaient des prestations d'assurance-emploi. Entre 1989 et 1997, ce pourcentage a chuté de manière vertigineuse pour s'établir à 44 p. 100. C'est pratiquement la moitié. Ainsi, nous entrons dans cette nouvelle récession avec 43 p. 100 des personnes sans emploi admissibles à des prestations⁴⁵.

On a déclaré au Comité que, même si les statistiques montrent que les hommes qui travaillent dans le secteur secondaire perdent leur emploi, la récession frappera aussi le secteur des services où les femmes occupent surtout des emplois à temps partiel.

Vous voyez les effets des mises à pied chez les hommes qui travaillent essentiellement dans les secteurs de la production primaire et manufacturière. Mais nous savons que la prochaine vague de pertes d'emplois frappera les femmes⁴⁶.

41 Les données ventilées selon le sexe pour les travailleurs âgés de 55 ans et plus à temps plein et à temps partiel ne sont pas disponibles.

42 M^{me} Janice Charette, sous-ministre de RHDC, *Témoignages*, 2 avril 2009 (1120).

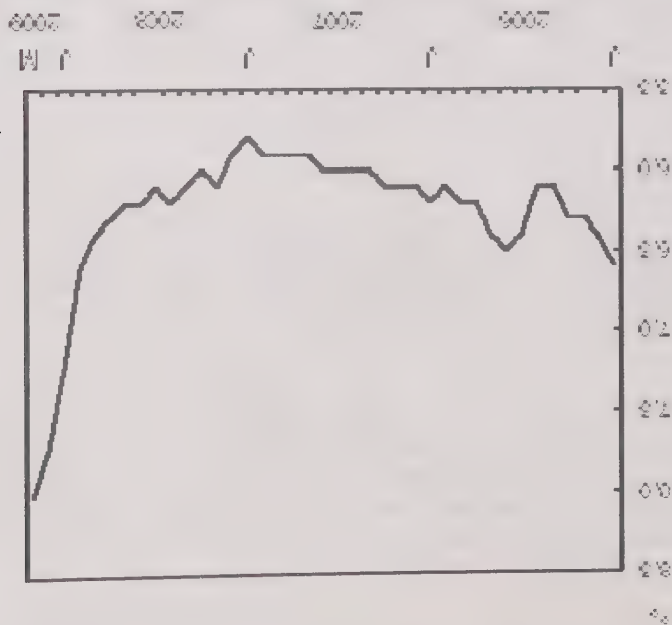
43 Statistique Canada, Enquête sur la population active.

44 Selon certains membres du Comité, toutefois, le ratio prestataires/cotisants a probablement progressé au cours de la dernière année, compte tenu de l'augmentation du nombre de prestataires signalée par Statistique Canada et de la diminution du nombre de cotisants due à la hausse du chômage.

45 M^{me} Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *Témoignages*, 24 février 2009 (1115).

46 *Ibid.* (1110).

Figure 8 : Taux officiel de chômage, janvier 2006 à mars 2009



Source : Statistique Canada, « Dernier communiqué de l'Enquête sur la population active », 9 avril 2009

Depuis le début de l'actuelle récession canadienne, les pertes d'emplois ont été beaucoup plus grandes chez les hommes que chez les femmes. Le taux de chômage des hommes est passé de 6,8 à 9,0 p. 100 (hausse de 2,2 p. 100) alors que celui des femmes est passé de 5,7 à 6,8 p. 100 (hausse de 1,1 p. 100) entre octobre 2008 et mars 2009.

Selon M^{me} Charette, les femmes ont subi 15 p. 100 des pertes d'emplois nettes depuis octobre 2008.

Depuis octobre 2008, début des mises à pied, les femmes ne comptent que pour 15 p. 100 des pertes d'emplois nettes, même si elles occupent 47 p. 100 des emplois. Cette situation est comparable à celle des États-Unis et de l'Union européenne⁴⁰.

(augmentation de 1,1 p. 100) pour les hommes et de 10,7 à 11,6 p. 100 (augmentation de 0,9 p. 100) pour les femmes. En 1990 et 1991, le taux de chômage annuel est passé de 8,2 à 10,8 p. 100 (augmentation de 2,6 p. 100) pour les hommes et de 8,1 à 9,7 p. 100 (augmentation de 1,6 p. 100) pour les femmes.

D'après l'Enquête sur la population active du 9 avril 2009, l'emploi a reculé mois après mois à partir d'octobre 2008, les pertes nettes totalisant 357 000 emplois au cours de cette période. En pourcentage, il s'agit de la plus forte baisse au cours d'une période de cinq mois depuis la récession de 1982. Plus précisément, les emplois à temps plein ont diminué de 2,8 p. 100 (perte de 387 000) tandis que les emplois à temps partiel ont augmenté de 0,9 p. 100 (gain de 30 000)³⁹.

En mars 2009, le taux officiel de chômage au Canada se chiffrait à 8 p. 100, soit 1,9 point de pourcentage de plus que l'année précédente (6,1 p. 100). La figure 8 illustre le taux officiel de chômage entre janvier 2006 et mars 2009.

Au Canada, les deux dernières récessions sont survenues en 1982 et en 1990. La récession de 1982 a été particulièrement grave, le produit intérieur brut chutant d'environ 6,7 p. 100 en 18 mois. La récession moins grave survenue en 1990 a vu le PIB se contracter d'environ 3,2 p. 100 sur 12 mois. Lors de ces deux récessions, davantage d'hommes que de femmes ont perdu leur emploi, particulièrement lors de la récession de 1990. En 1982 et 1983, le taux de chômage annuel est passé de 11,2 à 12,3 p. 100.

Le graphique permet d'évaluer les répercussions des récessions passées, ce qui peut nous donner une idée des répercussions qu'aura la récession actuelle. Comme l'a fait remarquer RHDC : « Si l'on se fie au passé, lors des récessions des années 1980 et 1990, moins de femmes que d'hommes ont perdu leur emploi. Cette situation est en grande partie attribuable au fait que les femmes sont relativement moins nombreuses dans les industries du secteur des biens les plus touchées par la récession, telles la fabrication, la construction et les industries primaires.³⁸ »

Source : Statistique Canada, « Revue chronologique de la population active », 2008; Bibliothèque du Parlement

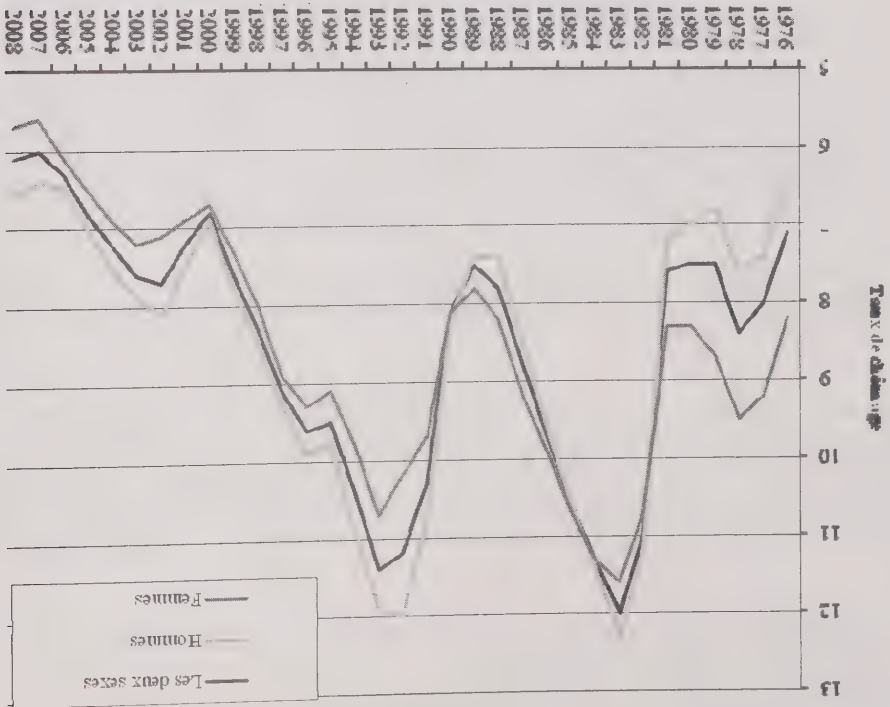


Figure 7 : Taux de chômage annuel, de 1976 à 2008

CHAPITRE 2 : LA SITUATION DES FEMMES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Le Comité a entendu la plupart des témoins affirmer que ce que vivent les femmes sur le marché du travail et leurs types de travail sont différents de ce que connaissent les hommes. M^{me} Armine Yalinzayan a déclaré : « Même si les femmes occupent 47 p. 100 du marché de l'emploi, en général, leurs salaires sont nettement inférieurs à ceux des hommes³⁵. » Les femmes ont tendance à occuper des emplois à temps partiel, souvent précaires³⁶.

M^{me} Kathleen Lahey, professeure, a expliqué au Comité qu'il y a deux populations actives : l'une est la population active standard et l'autre la population active atypique :

Il y a la main-d'œuvre standard, qui est fortement dominée par les hommes, peu importe sous quel angle on examine les chiffres. Ici, les hommes reçoivent 60 p. 100 du revenu et les femmes 40, les hommes occupent plus de 60 p. 100 des emplois à temps plein, contre un peu moins de 40 p. 100 pour les femmes. C'est une économie ségréguée dans laquelle les femmes occupent 69 p. 100 des emplois à temps partiel et où les hommes n'en occupent qu'une très petite partie³⁷.

I. Taux de chômage, récessions passées et récession actuelle

La figure 7 présente le taux de chômage annuel officiel des hommes et des femmes entre 1976 et 2008. Comme on peut le voir, le taux de chômage annuel officiel des femmes à la fin des années 1970 et au début des années 1980 dépassait celui des hommes, mais le taux de chômage annuel de ces derniers dépasse constamment celui des femmes depuis 1990.

35	M ^{me} Armine Yalinzayan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, <i>Témoignages</i> , 24 février 2009 (1110).
36	Les emplois précaires sont des « emplois offrant peu d'avantages sociaux et peu de droits prévus par la loi, ils sont marqués par l'insécurité d'emploi, de bas salaires et présentent de sérieux risques pour la santé » (voir Leah Vosko, « Gendered Labour Market Insecurities: Manifestation of Precarious Employment », <i>Work in Tumbleweeds Times</i> , McGill Queen's University Press, 2007, p. 54).
37	M ^{me} Kathleen Lahey, faculté de droit, Université Queen's, <i>Témoignages</i> , 24 février 2009 (1125).

Figure 6 : Prestations de maternité et parentales prévues par le régime d'assurance-emploi, régime de base du Québec et régime spécial du Québec

	Assurance-emploi ¹	Régime de base du Québec ¹	Régime spécial du Québec ²
Condition d'admissibilité	600 heures	2 000 \$ de rémunération	2 000 \$ de rémunération
Taux de remplacement de base	55 %	70 % pendant 25 semaines + paternité 55 % pendant 25 semaines	75 %
Taux de remplacement du faible revenu	80 %	80 %	80 %
Maximum de la rémunération annuelle assurable	42 300 \$ (2009)	62 000 \$ (2009)	62 000 \$ (2009)
Durée	15 semaines – maternité 35 semaines – parentales	18 semaines – maternité 32 semaines – parentales 5 semaines – paternité	15 semaines – maternité 25 semaines – parentales 3 semaines – paternité
Couverture pour les travailleurs autonomes	Non couverts	Couverts	Couverts
Délai de carence	2 semaines	Aucun	Aucun

1. Dans le régime de base, la future mère pourrait avoir droit à des prestations pendant 50 semaines en tout : des prestations de maternité pendant 18 semaines et des prestations parentales pendant 32 semaines.

2. Dans le régime spécial, la future mère pourrait avoir droit à des prestations pendant 40 semaines : des prestations de maternité pendant 15 semaines et des prestations parentales pendant 25 semaines.

Source : Adapté de Shelley Phipps, « Working for Working Parents. The Evolution of Maternity and Parental Benefits in Canada », *IRPP Choices*, mai 2006, vol. 12, n° 2, p. 10, <http://www.irpp.org/choices/archive/vol12no2.pdf>, ROAP, <http://www.rqap.gouv.qc.ca/prestations/index.asp>

E. Étendre l'accès aux travailleurs autonomes

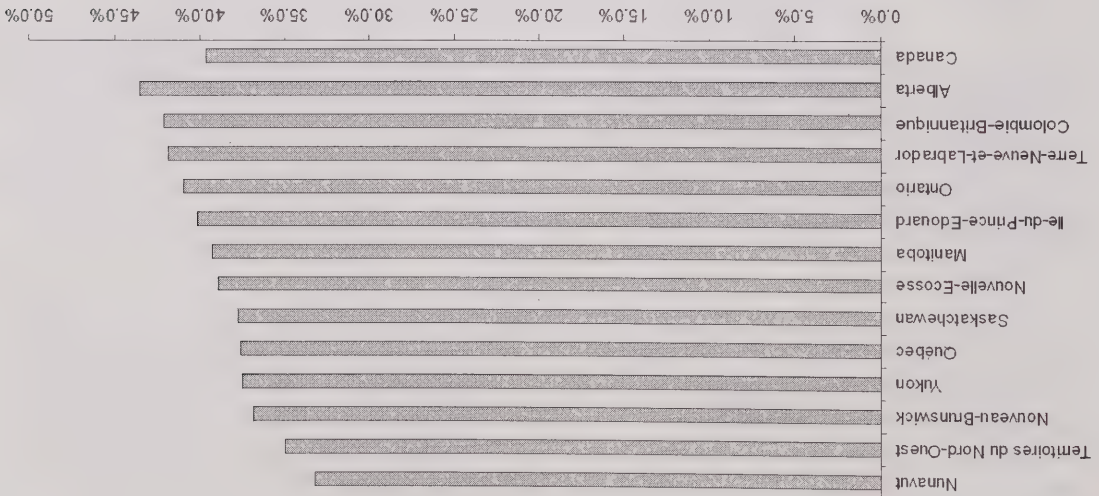
Comme l'a indiqué une représentante de RHDCC : « Le gouvernement cherche maintenant la meilleure façon d'offrir aux travailleurs autonomes l'accès aux prestations parentales et de maternité. Il a formé à cette fin un groupe d'experts qui consultera la population canadienne³². » On a fait savoir au Comité que l'accès des travailleurs autonomes aux prestations d'AE et aux mesures de soutien poserait le problème de l'aléa moral³³ et cela explique essentiellement pourquoi la couverture de l'AE est restreinte aux salariés³⁴.

Une mesure qui pourrait être prise pour limiter le problème de l'aléa moral consisterait à étendre exclusivement les prestations spéciales de l'AE aux travailleurs autonomes. Dans le cadre du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), les travailleurs autonomes peuvent se prévaloir des prestations de maternité et parentales. Plusieurs témoins ont mentionné que le RQAP peut servir de modèle à un régime fédéral. Le chapitre 3 contient les recommandations du Comité au sujet de l'assujettissement possible des travailleurs autonomes.

Le RQAP est plus généreux et offre plus de souplesse par rapport aux prestations de maternité et parentales du régime d'AE. Il prévoit également des prestations pour les pères (prestations de paternité). La figure 6 donne un aperçu de ces prestations dans les régimes fédéral et provincial.

32	M ^{me} Janice Charette, sous-ministre de RHDCC, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (1125).
33	L'aléa moral se présente lorsque le comportement de la partie assurée change d'une façon qui fait augmenter le coût pour l'assureur, la partie assurée n'assurant plus le coût complet relié à ce comportement.
34	M. Michael Baker, professeur, département d'économie, Université de Toronto, <i>Témoignages</i> , 2 avril 2009 (1035).

Figure 4 : Proportion de femmes parmi les prestataires d'AE (prestations régulières), 2008



SOURCE : Statistique Canada, « Situation des femmes sur le marché du travail au Canada », Témoignages, 3 mars 2009

En outre, la rémunération hebdomadaire assurable moyenne pour les femmes aux fins des prestations spéciales est inférieure à celle des hommes, comme le démontre la figure 5.

Figure 5 : Rémunération hebdomadaire assurable moyenne pour les hommes et les femmes — prestations spéciales

Type de prestations spéciales	Rémunération hebdomadaire assurable moyenne (femmes)	Rémunération hebdomadaire assurable moyenne (hommes)	Écart salarial chez les femmes
Parentales	331 \$	382 \$	- 51 \$
Maladie	277 \$	343 \$	- 66 \$
Compassion	318 \$	363 \$	- 44 \$

SOURCE : M^{me} Barbara Byers, vice-présidente exécutive, Congrès du travail du Canada, Témoignages, 5 mars 2009 (1110)

démontrer que leur rémunération hebdomadaire régulière provenant de leur emploi a diminué de plus de 40 p. 100. Les prestations sont versées pendant six semaines.

De hauts fonctionnaires de RHDCC ont indiqué au Comité : « En général, les femmes sont les principales bénéficiaires du programme d'assurance-emploi, puisque le montant qu'elles touchent en prestations est supérieur à celui qu'elles cotisent. » En particulier, 97 p. 100 des femmes travaillant à temps plein sont admissibles aux prestations spéciales. Un témoin du Ministère a d'ailleurs déclaré :

L'accès des femmes à ces prestations d'assurance-emploi spéciales, qui incluent les prestations de maternité et parentales, est très élevé. En fait, 97 p. 100 des femmes qui travaillent à temps plein sont admissibles aux prestations spéciales.

Les femmes étaient les auteures de 68 p. 100 des demandes de prestations spéciales et ont touché 84 p. 100 des 3,7 milliards de dollars versés en prestations spéciales en 2006-2007³¹.

Par contre, les femmes ne sont pas les principales bénéficiaires du programme lorsqu'il s'agit de prestations régulières. M. Geoff Bowiby, directeur de la Division de la statistique du travail à Statistique Canada, a indiqué qu'en 2008, les femmes représentaient 39,6 p. 100 de l'ensemble des personnes ayant touché des prestations régulières d'AE; 192 000 femmes en moyenne par mois ont reçu des prestations régulières contre 293 000 hommes. Au cours de la même année, 43,5 p. 100 des chômeurs étaient des femmes, soit 485 300 par rapport à 631 400 hommes. Ces statistiques révèlent que la proportion de femmes parmi les bénéficiaires de prestations régulières d'AE (39,6 p. 100) est inférieure à la proportion d'hommes (43,5 p. 100). C'est le cas dans la totalité des provinces et des territoires, comme le montre la figure 4 ci-dessous.

personnes devenant ou redevenant membres de la population active devaient avoir cumulé de 180 à 300 heures selon le taux de chômage régional.²⁹

Dans le cadre de l'initiative temporaire prévue dans le budget fédéral de 2009 (augmentation de la durée des prestations régulières d'assurance-emploi), la période pendant laquelle des prestations régulières peuvent être versées varie de 19 à 50 semaines. Quand cette initiative prendra fin en septembre 2010, la durée des prestations variera de 15 à 45 semaines. Pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, la durée actuelle des prestations régulières varie de 22 à 50 semaines.

2. Prestations spéciales

Il existe quatre types de prestations spéciales : maladie, maternité, parentales et de compassion. Pour y être admissible, il faut compter à son actif au moins 600 heures d'emploi assurable au cours de la période de référence³⁰ (c'est-à-dire les 52 dernières semaines ou la période écoulée depuis le début de la dernière période de prestations). Voici une description des conditions d'admissibilité et des prestations énoncées dans la Loi sur l'AE et sur le site Web de Service Canada :

- Des prestations de maladie peuvent être versées pendant au plus 15 semaines aux personnes qui ne peuvent travailler pour cause de maladie, de blessure et de mise en quarantaine.
- Des prestations de maternité peuvent être versées à la mère qui donne naissance ou à la mère porteuse pendant au plus 15 semaines.
- Des prestations parentales sont payables à un « prestataire de la première catégorie » qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption dans la province où il réside. Elles peuvent être versées pendant au plus 25 semaines.
- Des prestations de compassion sont versées aux personnes qui doivent s'absenter temporairement de leur travail pour prodiguer des soins ou fournir de l'aide à un membre de la famille gravement malade qui risque de mourir au cours des 26 semaines qui suivent. Les intéressés doivent

29 M^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, *Témoignages*, 26 mars 2009 (1150).

30 Défini comme étant un « prestataire de la première catégorie ».

Le taux hebdomadaire des prestations régulières et spéciales équivaut à 55 p. 100 de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne²⁶. La rémunération hebdomadaire assurable moyenne est calculée au moyen du plus élevé des deux dénominateurs suivants : le nombre de semaines durant lesquelles le prestataire a touché des gains assurables au cours des 26 dernières semaines de la période de référence (également appelée période de base) et le dénominateur même (c.-à-d. de 14 à 22 selon le taux de chômage régional).

1. Prestations régulières

Selon RHDCC, les personnes qui se retrouvent en chômage en raison d'une pénurie de travail, saisonnière ou cyclique, peuvent avoir droit aux prestations régulières de l'AE.

Pour avoir droit aux prestations régulières de l'AE, l'intéressé doit être au chômage malgré lui, sans rémunération depuis au moins sept jours consécutifs et avoir cumulé le nombre d'heures minimal d'emploi assurable²⁷ (condition d'admissibilité minimale) pour le taux de chômage régional durant la période de référence (c'est-à-dire les 52 dernières semaines ou la période écoulée depuis le début de la dernière période de prestations). À noter que la condition d'admissibilité minimale varie inversement avec le taux de chômage régional : de 420 heures dans les régions où le taux de chômage dépasse 13 p. 100 à 700 heures dans les régions où il est inférieur à 6 p. 100. Veuillez vous reporter à l'annexe 1 pour connaître les conditions d'admissibilité minimales par taux de chômage régional.

Les personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active²⁸ doivent toutefois cumuler au moins 910 heures d'emploi assurable pour avoir droit aux prestations régulières. Dans le cadre du régime d'assurance-chômage précédent, les

26 Le taux de prestations réel est plus élevé pour les prestataires qui sont admissibles au supplément familial, versé aux prestataires qui ont droit à la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

27 Le revenu assurable peut provenir d'un travail à temps plein ou à temps partiel, auprès d'un ou de plusieurs employeurs.

28 Aux termes du paragraphe 7(4) de la Loi sur l'assurance-emploi, la personne qui devient ou redevenait membre de la population active est celle qui, au cours de la période de 52 semaines qui précède le début de sa période de référence, a cumulé, selon le cas :

a) moins de 490 heures d'emploi assurable; b) moins de 490 heures au cours desquelles des prestations lui ont été payées ou lui étaient payables, chaque semaine de prestations se composant de 35 heures; c) moins de 490 heures reliées à un emploi sur le marché du travail, tel qu'il est prévu par règlement; d) moins de 490 de l'une ou l'autre de ces heures.

Selon le paragraphe 7(4.1) de la Loi sur l'assurance-emploi, l'assuré n'est pas une personne qui devient ou redevenait membre de la population active dans le cas où une ou plusieurs semaines de prestations spéciales visées aux alinéas 12(3)a) ou b) lui ont été versées au cours de la période de 208 semaines qui précède la période de 52 semaines précédant le début de sa période de référence, ou dans les autres cas prévus par règlement qui sont survenus au cours de cette période de 208 semaines.

En 2009, la cotisation maximum annuelle des employeurs est d'environ 1 025 dollars par employé. Les taux de cotisation susmentionnés s'appliquent à l'ensemble des provinces et des territoires, sauf au Québec.

En 2009, le taux de cotisation à l'AE au Québec correspond à 1,38 dollar pour chacune des tranches de rémunération assurable de 100 dollars, jusqu'au maximum de la rémunération annuelle assurable établi pour l'année. La contribution annuelle maximale faite par un employé du Québec est d'environ 584 dollars. Le taux de cotisation des employeurs y est de 1,93 dollar par tranche de rémunération assurable de 100 dollars, jusqu'au maximum de la rémunération annuelle assurable, et la contribution annuelle maximale par employé est d'environ 817 dollars. Les taux de cotisation inférieurs au Québec comparativement au reste du Canada sont attribuables au fait que la province finance ses propres prestations parentales.

La figure 3 présente les taux de cotisation des employés et des employeurs, le maximum de la rémunération assurable et les contributions maximales des employés et des employeurs au régime d'AE au Québec et dans le reste du Canada.

Figure 3 : Taux de cotisation des employés et des employeurs, maximum de la rémunération assurable et contributions maximales au régime d'assurance-emploi, au Québec et dans le reste du Canada (à partir du 1^{er} janvier 2009)

Québec		Reste du Canada	
Taux de cotisation des employés (par tranche de rémunération assurable de 100 dollars)	1,38 \$	1,73 \$	
Taux de cotisation des employeurs (par tranche de rémunération assurable de 100 dollars)	1,93 \$	2,42 \$	
Maximum de la rémunération annuelle assurable	42 300 \$	42 300 \$	
Contributions maximales des employés et des employeurs	584 \$/817 \$	732 \$/1 025 \$	

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada et ministère des Finances du Canada

D. Types de prestations d'AE, conditions d'admissibilité et durée des prestations

Il existe quatre types de prestations de revenu de l'AE : les prestations régulières, les prestations spéciales, les prestations pour travail partagé et les prestations de pêcheur. Le présent rapport traite des prestations régulières et des prestations spéciales.

- 22 M^{me} Nancy Baroni, coordonnatrice, Budget sexospécifique, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, 2 avril 2009 (1220).
- 23 Le conseil arbitral est un organisme administratif indépendant et impartial composé de trois membres de la collectivité.
- 24 Les juges-arbitres sont généralement des juges de la Cour fédérale, section de première instance.
- 25 Le maximum de la rémunération annuelle assurable est indexé selon la formule exposée à l'article 4 de la Loi sur l'assurance-emploi, qui est fondée sur la croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne des salariés par activité économique que publie Statistique Canada.

La Commission de l'assurance-emploi du Canada a fixé le taux de cotisation des employés à 1,73 dollar par tranche de rémunération assurable de 100 dollars pour 2008 et 2009. Pour 2009, le maximum de la rémunération annuelle assurable²⁵ s'établit à 42 300 dollars. En 2009, la cotisation maximum annuelle des employés est d'environ 732 dollars. La cotisation des employeurs est égale à 1,4 fois la cotisation des employés. Le taux de cotisation des employeurs est donc de 2,42 dollars par tranche de rémunération assurable de 100 dollars jusqu'au maximum de la rémunération annuelle assurable de cette année.

C. Taux de cotisation à l'assurance-emploi

Il faut satisfaire à plusieurs conditions pour être admissible aux prestations. Le prestataire qui n'est pas satisfait de la décision relative à l'AE a le droit d'en appeler auprès d'un conseil arbitral²³ ou d'un juge-arbitre²⁴.

On a indiqué au Comité qu'il peut être difficile pour les chômeuses en milieu rural qui n'ont pas accès à Internet de présenter une demande de prestations. En particulier, ces femmes doivent parcourir de longues distances pour se rendre dans un bureau de Service Canada²².

Pour recevoir des prestations d'AE, il faut soumettre une demande en ligne ou en personne dans un bureau de Service Canada. La demande doit être présentée le plus rapidement possible après le dernier jour de travail. Si elle n'est pas présentée au cours des quatre semaines suivant le dernier jour de travail, l'intéressé pourrait se voir refuser des prestations.

B. Présentation de demandes de prestations

couverture et fondé sur des données ventilées selon le sexe pour le ratio P/C, le ratio P/CC et la proportion de cotisants à l'assurance-emploi qui ont touché ou qui toucheront des prestations régulières, y compris les travailleurs à temps plein et à temps partiel par groupe d'âge de 15 ans et plus, et ce, afin de mieux surveiller les taux de couverture dont bénéficient les chômeurs et les chômeuses.

Figure 2 : Mesures d'admissibilité recueillies au moyen de l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de Statistique Canada, 2004-2007

	2007	2006	2005	2004
Ratio C/P	44,2	46,1	44,8	43,6
Ratio C/PP	63,1	67,8	65,4	63,5
Taux d'admissibilité pour les chômeurs dont la cessation d'emploi est récente et qui étaient admissibles à l'AE	82,3	82,7	83,4	80,4
... pour les jeunes chômeurs	45,9	47,0	49,8	48,5
... pour les chômeuses adultes	87,7	85,4	87,2	82,3
... pour les chômeurs adultes	90,4	91,5	90,2	89,6
... pour les personnes qui travaillaient à temps plein	90,0	86,7	90,4	87,6
... pour les personnes qui travaillaient à 33,6	53,8	43,1	42,8	
temps partiel				
... pour les personnes qui travaillaient à 81,0	68,9	77,3	80,5	
temps plein et à temps partiel				
... pour les immigrants	87,6	77,5	77,3	75,0

* Le ratio prestataires/chômeurs représente la proportion de chômeurs qui ont reçu ou recevront des prestations régulières d'AE. Le dénominateur englobe de nombreux chômeurs qui n'ont jamais pu se prévaloir des prestations d'AE, par exemple des personnes n'ayant pas occupé d'emploi au cours des 12 derniers mois et les travailleurs autonomes à l'exclusion des pêcheurs.

** Le ratio prestataires/chômeurs cotisant à l'AE est une modification du ratio P/C dans lequel le nombre de chômeurs est remplacé par le nombre de chômeurs ayant cotisé à l'AE au cours des 12 mois précédents.

*** Proportion de cotisants à l'AE qui ont reçu ou recevront des prestations régulières.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation 2008*, http://www.rhdc.gc.ca/tra/emploi/ae/rapports/aerce_2008/chapitre5_1.shtml

Comme des témoins ont exposé au Comité diverses méthodes de mesure des taux de couverture de l'AE, il est nécessaire que RHDCC et Statistique Canada surveillent et établissent des taux de couverture distincts pour chacun des sexes pour le ratio P/C, le ratio P/CC et le taux d'admissibilité des chômeurs.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada, en collaboration avec Statistique Canada, produise mensuellement un rapport public faisant état des taux de

Un autre témoin a longuement parlé de l'utilisation de statistiques gouvernementales concernant l'AE :

Le gouvernement se plaît à affirmer que 80 p. 100 des personnes qui ont actuellement un emploi auront droit à des prestations ordinaires d'AE si elles perdent leur emploi. C'est cependant négliger le fait que la perte d'emploi affecte surtout les personnes qui ont des emplois présentant des caractéristiques instables, telles que les travailleurs et les travailleuses qui ont des heures réduites avant la mise à pied ainsi que ceux et celles qui ont des emplois à temps partiel, des emplois temporaires ou qui travaillent à contrat. C'est également négliger le fait qu'un grand nombre de personnes au chômage n'ont droit à des prestations d'AE que pour une courte période et qu'elles épuisent rapidement leurs prestations²¹.

Même si l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi fournit des données relatives aux ratios P/C et P/CC, comme le montre la figure 2, ces données ne sont pas ventilées selon le sexe. Seul le taux d'admissibilité des chômeurs dont la cessation d'emploi est récente est ventilé selon le sexe, mais non pour tous les groupes indiqués, dont les personnes qui travaillaient à temps plein et celles qui travaillaient à temps partiel.

Des témoins se sont dits préoccupés par le degré d'assujettissement des chômeuses au régime d'AE. On a dit au Comité que les taux de couverture sont passés de 82,6 p. 100 en 1989 à 39,1 p. 100 en 2008¹⁷.

Le Comité a appris que ces chiffres sont fondés sur le ratio prestataires/chômeurs (P/C), où C, le dénominateur, représente la population globale de chômeurs. Pour Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), ce type de ratio ne constitue pas une mesure exacte des taux de couverture. Pour d'autres témoins, une telle mesure donne un tableau beaucoup plus précis de la couverture des chômeurs canadiens. Comme l'a mentionné un témoin, « il est absolument essentiel de regarder la réalité du marché du travail, c'est-à-dire qui est sans emploi par rapport à qui reçoit des prestations¹⁸ ».

Le taux de couverture de l'AE peut également être mesuré à l'aide d'un autre ratio qui tient compte du nombre de chômeurs ayant versé des cotisations d'AE au cours des 12 mois précédents. Il s'agit du ratio prestataires/chômeurs cotisant à l'AE ou P/C. Ce ratio est en fait une modification du ratio P/C dans lequel le nombre de chômeurs (C) est remplacé par le nombre de chômeurs ayant cotisé à l'AE (CC) au cours des 12 mois précédents.

RHDC a dit au Comité que 81 p. 100 des femmes étaient admissibles aux prestations régulières. Ce taux représente les femmes qui pouvaient remplir les conditions d'admissibilité minimales dans le cadre du régime d'AE¹⁹. Comme l'a expliqué M. Richard Shillington :

Imaginez l'assurance-emploi comme une série d'obstacles dans une course. Pour être admissible à vos prestations, vous devez tout d'abord avoir occupé un emploi rémunéré — le travail autonome ne compte pas. Il faut que vous ayez accumulé un certain nombre d'heures d'emploi. Vous devez avoir quitté votre emploi pour la bonne raison — vous ne pouvez être congédié; il faut que ce soit une mise à pied²⁰.

17 M^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, *Témoignages*, 26 mars 2009 (1150).

18 *Ibid.* (1235).

19 M^{me} Janice Charette, sous-ministre de RHDC, *Témoignages*, 2 avril 2009 (1120).

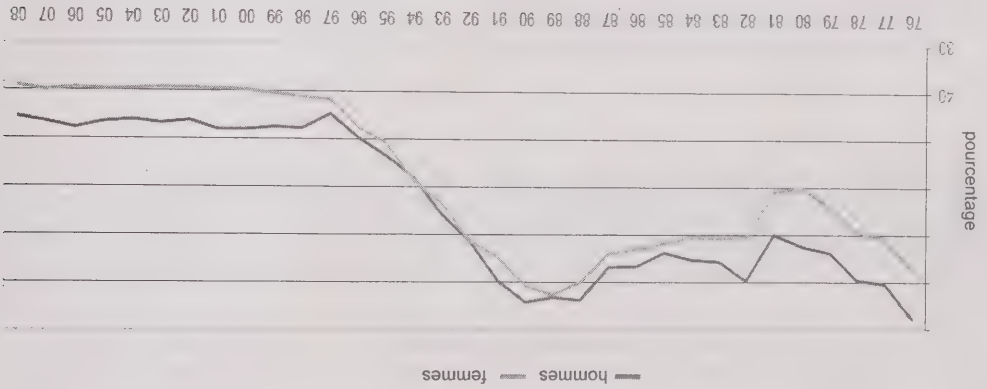
20 M. Richard Shillington, associé principal, Informatrica Limited, *Témoignages*, 26 février 2009 (1140).

A. Couverture du régime d'AE

Exception faite des pêcheurs autonomes, l'AE ne couvre pas les travailleurs autonomes. Les travailleurs qui ont des relations employeur-employé jouissent d'une couverture pour ainsi dire universelle, à quelques exceptions près. Les emplois non couverts par l'AE comprennent les emplois exercés par les membres d'ordre religieux s'ils ont fait vœu de pauvreté; les emplois exercés par des personnes chargées d'opérer des sauvetages si elles n'exercent pas régulièrement un emploi au service d'employeurs qui les auraient embauchées à cette fin; les emplois exercés dans le cadre d'un cirque, d'une foire, d'un défilé, d'un carnaval, d'une exposition ou d'une activité semblable. Ces exceptions sont énoncées au paragraphe 5(2) de la Loi sur l'assurance-emploi et aux articles 7, 8 et 9 du Règlement sur l'assurance-emploi¹⁵.

Le Comité a été informé que le nombre de femmes et d'hommes couverts par le régime avait beaucoup diminué depuis 1976, comme l'illustre la figure 1. Un témoin a indiqué que l'écart entre hommes et femmes s'élargissait depuis le milieu des années 1990¹⁶.

Figure 1 : Pourcentage de chômeurs recevant des prestations d'assurance-emploi régulières, selon le sexe, 1976-2008



Source : Ken Battle, "Aspects de l'assurance-emploi liés aux sexes, présentation destinée au Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes", *Témoignages*, mars 2009.

15 Le ministre du Revenu national détermine si l'emploi est assurable ou non aux fins du régime d'assurance-emploi.

16 M. Ken Battle, président, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 5 mars 2009 (1120).

II. Modifications prévues dans le budget de 2009

Le budget de 2009 : Le plan d'action économique du Canada¹⁴ prévoit 30 milliards de dollars pour soutenir l'économie canadienne. Le gouvernement a indiqué son intention de renforcer les prestations offertes aux travailleurs canadiens grâce aux initiatives suivantes qui ont trait au régime d'AE :

- Prolonger les droits aux prestations d'assurance-emploi (AE) régulières de cinq semaines pendant deux ans et faire passer de 45 à 50 semaines la durée maximale des prestations (coût estimatif de 1,15 milliard de dollars).
- Prévoir 500 millions de dollars sur deux ans afin de prolonger les prestations d'assurance-emploi pour les Canadiens qui suivent une formation de longue durée, ce dont profiteront jusqu'à 10 000 travailleurs.
- Prolonger de 14 semaines la durée des accords de travail partagé, jusqu'à un maximum de 52 semaines, afin qu'un plus grand nombre de Canadiens puissent continuer à travailler; cette mesure coûterait 200 millions de dollars sur deux ans.

- Consulter les Canadiens et formuler des recommandations pour faire en sorte que les travailleurs autonomes canadiens aient accès aux prestations parentales et de maternité de l'assurance-emploi.

En outre, le budget fédéral de 2009 prévoit le gel des cotisations, lesquelles s'établissent à 1,73 dollar par tranche de rémunération assurable de 100 dollars pour 2009 et 2010 (coût estimatif de 4,5 milliards de dollars). Les fonds affectés à la formation offerte dans le cadre du régime d'AE augmenteront aussi d'un milliard de dollars sur deux ans.

III. Aperçu du régime d'assurance-emploi

Cette partie présente un aperçu du régime d'AE, notamment la couverture du régime, les conditions d'admissibilité, les taux de cotisation et les types de prestation. Le chapitre 2, quant à lui, met en lumière différentes questions soulevées par les témoins. Le chapitre 3 fera état des questions soulevées par les témoins et des modifications proposées.

visaient à accélérer la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail⁹. Le régime a été converti en système fondé sur les heures, 35 heures représentant la moyenne des heures travaillées par semaine. Chez les femmes, la moyenne d'heures de travail était cependant moins élevée, d'où la difficulté accrue pour les chômeuses d'avoir droit à l'AE¹⁰. Plusieurs témoins ont dit au Comité que, par suite de ces modifications, les taux de couverture de l'AE avaient reculé pour bon nombre de chômeurs, notamment les femmes, en grande partie à cause des conditions d'admissibilité plus strictes¹¹.

D'autres modifications ont été apportées au milieu des années 1990, par exemple la réduction de la durée maximale des prestations, passant de 50 à 45 semaines; la modification des règles applicables aux personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active pour qu'elles comptent à leur actif davantage d'heures de travail pour avoir droit à l'AE; l'introduction d'un supplément pour les familles à faible revenu; le remboursement des cotisations pour les travailleurs gagnant 2 000 dollars ou moins. Les prestations spéciales d'AE ont été bonifiées en 2000. Le gouvernement fédéral a ainsi allongé la durée des prestations parentales et réduit les conditions d'admissibilité aux prestations de maternité, parentales et de maladie (600 heures exigées au lieu de 700). Dans son budget de 2009, il propose d'étendre les prestations de maternité et parentales aux travailleurs autonomes.

Le régime d'AE a d'abord été financé par les employeurs, les travailleurs et le gouvernement. Dans les années 1990, les modalités de financement ont été modifiées de façon que les employeurs et les travailleurs soient les seuls à financer le régime, la cotisation des employeurs équivalant à 1,4 fois celle des travailleurs. La Loi sur l'AE prévoyait également l'établissement du Compte d'assurance-emploi. Pour améliorer la gestion et la gouvernance du Compte¹², le gouvernement a annoncé dans le budget de 2008 la création d'une société d'État, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC), qui gèrera pour le régime une réserve distincte de deux milliards de dollars¹³ et qui établira les taux des cotisations selon un mécanisme modifié.

9 Monica Townson et Kevin Hayes, *Women and the Employment Insurance Program*, novembre 2007, Centre canadien de politiques alternatives, <http://www.policyalternatives.ca/documents/NationalOfficePubs/2007/WomenandtheEIProgram.pdf>, p. 4.

10 Par exemple, M. Ken Battle, président, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 5 mars 2009, M. Richard Shillington, associé principal, Informetrica Limited, *Témoignages*, 26 février 2009, M^{me} Leah Vosko, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en science économique féministe, Université York, *Témoignages*, 26 mars 2009.

12 Selon RHDCC, l'OFAEC sera chargé de mettre en œuvre un mécanisme amélioré de fixation des taux de cotisation, de gérer un compte de banque distinct contenant les revenus excédentaires de l'AE et de tenir une réserve de deux milliards de dollars, soit un fonds de prévoyance favorisant la stabilité des taux de cotisation (voir : <http://www.rhdcc.gc.ca/tra/emploi/ae/ofaec/index.shtm>).

13 Cette réserve ne ferait pas partie du Compte d'AE.

Le chapitre 1 donne un bref aperçu du régime d'AE, y compris des modifications qu'on envisage d'y apporter pour étendre les prestations de maternité et les prestations parentales aux travailleurs et travailleuses autonomes. On y décrit au début l'évolution du régime depuis sa création en 1940. Il y est ensuite question de la portée du régime, des prestations et des critères d'admissibilité.

I. Évolution du régime d'assurance-emploi

L'assurance-emploi, auparavant l'assurance-chômage (AC), est un régime national qui fournit un soutien du revenu aux chômeurs. Le régime a été instauré en 1940. La Loi sur l'assurance-chômage avait pour objet « d'offrir une aide financière aux chômeurs, de trouver un emploi convenable aux Canadiens, de faire en sorte que les gens quittent les régions à taux de chômage élevé pour d'autres où le taux de chômage est peu élevé et d'aider les personnes défavorisées⁴ ». La première année, le taux de couverture⁵ du régime était d'environ 42 p. 100. À la fin des années 1960, le régime visait environ 68 p. 100 de la population active⁶.

Des modifications importantes ont été apportées au régime depuis l'adoption de la Loi sur l'assurance-chômage de 1971. Un objectif non négligeable de ces modifications consistait à fournir un soutien « adéquat » aux personnes qui subissaient un arrêt de rémunération temporaire. La Loi de 1971 prévoyait « une protection presque universelle, assouplissant les normes d'admissibilité et ajoutait une foule de nouvelles prestations spéciales, notamment des prestations de maladie, de maternité et de retraite⁷ ». Au cours des années 1970, on a établi la norme variable d'admissibilité (NVA), déterminant les conditions d'admissibilité à l'AC en fonction des taux de chômage dans les régions de résidence⁸.

Des changements notables ont également été apportés au régime dans les années 1990. En 1996, par suite de l'examen de la sécurité des compétences effectué par le gouvernement fédéral en 1994, la Loi sur l'assurance-emploi a été adoptée, et le régime d'assurance-chômage est devenu le régime d'assurance-emploi. Les changements

4 Zhengzi Lin, *L'assurance-emploi au Canada : tendances récentes et réorientations*, septembre 1998, Statistique Canada, p. 5, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m1998125-fra.pdf>.

5 « Couverture » désigne le pourcentage de chômeurs qui reçoivent des prestations d'AC/AE après avoir perdu leur emploi.

6 *Ibid.*, p. 5.

7 *Ibid.*, p. 7.

8 *Ibid.*

INTRODUCTION

Le 12 février 2009, le Comité permanent de la condition féminine a convenu d'examiner les répercussions du régime d'assurance-emploi (AE) sur les femmes. Il a tenu à cette fin dix réunions au cours desquelles il a reçu notamment les témoignages de représentantes d'organisations de femmes, de chercheurs et de hauts fonctionnaires.

Depuis sa création, le Comité s'intéresse de près à la sécurité économique des femmes. La présente étude s'inspire des travaux déjà réalisés et des recommandations du Comité; elle se base sur son rapport de 2007, *Améliorons la sécurité économique des femmes : il est temps d'agir*¹, et sur celui publié en 2005, *Rapport provisoire au sujet des prestations de maternité et prestations parentales du régime d'assurance-emploi : l'exclusion des travailleuses et travailleurs autonomes*².

Le rapport d'étude commence par un aperçu du régime d'AE actuel. Par la suite, il présente la situation des femmes sur le marché du travail et leurs types de travail. Le troisième chapitre met en lumière les effets du régime d'AE sur les femmes, ainsi que différents points soulevés par des témoins. Il y est aussi question des améliorations pouvant être apportées au régime afin de tenir compte des réalités des femmes sur le marché du travail et des responsabilités familiales qu'elles sont appelées à assumer³.

1	Disponible à : http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/fewo/reports/rp3034875/fewor21-f.pdf .
2	Disponible à : http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/fewo/reports/rp2148183/FEWO_Rpt05-f.pdf .
3	Les membres du Parti conservateur du Canada acceptaient l'esprit des recommandations, mais non certaines des modifications. C'est pourquoi ils déposeront un rapport dissident.

ANNEXE 1	73
ANNEXE 2	75
ANNEXE 3	77
ANNEXE 4	79
ANNEXE 5	81
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	87
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	91
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	93
PROCÈS-VERBAUX	95
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR	97
OPINION SUPPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL	101
OPINION SUPPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	103
OPINION SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	107

40	B. Conditions d'admissibilité minimales
41	C. Durée des prestations et prestataires ayant épuisé leurs prestations
43	D. Calcul des prestations
45	II. Modifications proposées
45	A. Conditions d'admissibilité uniformes
46	B. Régime fondé sur les semaines, plutôt que sur les heures
47	C. Allongement de la durée des prestations
48	D. Délai de carence
49	E. Taux maximal de prestations hebdomadaires
49	F. Calcul de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne et règle du dénominateur
50	III. Répercussions des règles applicables aux personnes qui deviennent ou redevennent membres de la population active
52	IV. Prestations de maternité et prestations parentales
52	A. Répercussions positives des prestations de maternité et parentales
53	B. Inégalités dans les prestations de maternité et parentales
55	C. Les prestations de maternité et parentales alourdissent les responsabilités familiales des femmes
56	D. Modifications proposées
57	V. Prestations de maladie et prestations de compassion
59	A. Modifications proposées
60	VI. Formation et perfectionnement des femmes en chômage
62	VII. Exemptions de cotisation d'AE
63	VIII. Modification du régime d'AE — Nouvelle architecture
65	CONCLUSION
67	LISTE DES RECOMMANDATIONS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : LE RÉGIME D'AE.....	3
I. Évolution du régime d'assurance-emploi.....	3
II. Modifications prévues dans le budget de 2009.....	5
III. Aperçu du régime d'assurance-emploi.....	5
A. Couverture du régime d'AE.....	6
B. Présentation de demandes de prestations.....	10
C. Taux de cotisation à l'assurance-emploi.....	10
D. Types de prestations d'AE, conditions d'admissibilité et durée des prestations.....	11
1. Prestations régulières.....	12
2. Prestations spéciales.....	13
E. Étendre l'accès aux travailleurs autonomes.....	16
CHAPITRE 2 : LA SITUATION DES FEMMES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	19
I. Taux de chômage, récessions passées et récession actuelle.....	19
II. Emplois atypiques.....	26
A. Femmes et emplois à temps partiel.....	28
B. Femmes et emplois temporaires.....	31
C. Revenu des femmes.....	33
D. Choix et travail à temps partiel chez les femmes.....	34
CHAPITRE 3 : EFFETS DU RÉGIME D'AE SUR LES FEMMES.....	37
I. Effets du régime d'AE actuel sur les femmes.....	38
A. Effets comparatifs sur les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein.....	39

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les répercussions du régime d'assurance-emploi (RAE) actuel sur les femmes au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

PRÉSIDENTE

Hedy Fry

VICE-PRÉSIDENTES

Patricia Davidson

Irene Mathysse

MEMBRES

Nicole Demers

Candice Hoepfner

L'hon. Anita Neville

Lise Zarac

Sylvie Boucher

Johanne Deschamps

Cathy McLeod

Tilly O'Neill-Gordon

GREFFIER DU COMITÉ

Danielle Bélisle

Jacques Mazade

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Clara Morgan, analyste et Shahrzad Mobasher Fard, analyste

**VERS L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS DES
FEMMES AUX PRESTATIONS
D'ASSURANCE-EMPLOI**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

Hedy Fry, députée

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION





Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

JUIN 2009

Hedy Fry, députée

La présidente

Rapport du Comité permanent
de la condition féminine

VERS L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS DES
FEMMES AUX PRESTATIONS
D'ASSURANCE-EMPLOI

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

